



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**Proteção Integral às Crianças e Adolescentes em Rede na Paraíba: o caso
da REMAR.**

Luciana Pionório Rocha

Orientador: Prof. Dr. Rogério de Souza Medeiros

**João Pessoa
2012**

LUCIANA PIONÓRIO ROCHA

Proteção Integral às Crianças e Adolescentes em Rede na Paraíba: o caso da REMAR.

Dissertação elaborada por Luciana Pionório Rocha, sob orientação do Professor Doutor Rogério de Souza Medeiros e apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, com linha de pesquisa em Trabalho e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Paraíba para obtenção do grau de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Rogério de Souza Medeiros

João Pessoa

2012

R672p Rocha, Luciana Pionório.
Proteção integral às crianças e adolescentes em Rede na Paraíba: o caso da REMAR / Luciana Pionório Rocha.- João Pessoa, 2012.
90f.
Orientador: Rogério de Souza Medeiros
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHL
1. Sociologia. 2. Políticas públicas. 3. Crianças e adolescentes. 4. Proteção social. 5. Rede Margaridas Pró-Crianças e Adolescentes da Paraíba (REMAR). 6. Sociedade civil - participação.

UFPB/BC

CDU: 316(043)

LUCIANA PIONÓRIO ROCHA

Proteção Integral às Crianças e Adolescentes em Rede na Paraíba: o caso da REMAR.

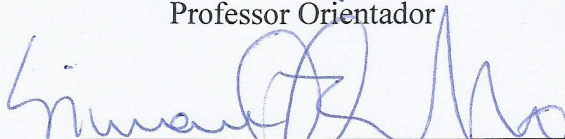
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, área de concentração em Trabalho e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Aprovado em: 12 de junho de 2012.

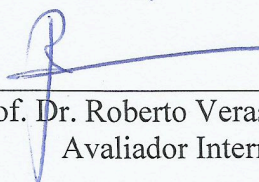
COMISSÃO EXAMINADORA:



Prof. Dr. Rogério de Souza Medeiros - UFPB
Professor Orientador



Profª. Drª Simone Brito - UFPB
Avaliadora Interna



Prof. Dr. Roberto Veras - UFPB.
Avaliador Interno



Profª. Drª. Márcia Costa - UFPB
Avaliadora Externa

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a Wagner, pela compreensão e carinho nesses 11 anos em que estamos juntos.

Aos meus pais, por tudo...

Ao Prof. Rogério, pela generosidade de transmitir seus conhecimentos, pelo incentivo à pesquisa e aos meus estudos nestes dois anos de orientação.

A toda equipe da REMAR, de modo especial a Lorenzo Delaini, que me recebeu com carinho e colaborou com a pesquisa, sobretudo, na coleta dos dados.

“Tudo posso naquele que me fortalece” (Filipenses, 4:13)

RESUMO

O presente trabalho de dissertação trata do estudo de caso da Rede Margaridas Pró-Crianças e Adolescentes da Paraíba, a REMAR. Esta rede atua no Estado desde 2003, e foi criada com a proposta de afirmar-se como rede, ao mesmo tempo em que busca impulsionar a articulação das demais redes e articulações da área da Infância e Adolescência no Estado, e ainda se propõe a colaborar na formação de novas redes. O trabalho da REMAR tem como propósito que, através de sua rede e da aglutinação de forças com os demais atores que atuam no campo, seja possível fazer funcionar o Sistema de Garantias de Direitos das Crianças e Adolescentes (previsto no Estatuto das Crianças e Adolescentes) na Paraíba. Num primeiro momento, para dar suporte ao entendimento de como se chegou à ideia de atuação em rede na execução das políticas públicas brasileiras, foi feito um balanço histórico sobre as políticas sociais, especialmente com foco na infância e juventude, e seu desenvolvimento desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até os anos 2000, demonstrando as principais mudanças: na concepção e abordagem das políticas sociais, nas relações entre Estado e Sociedade civil, e na montagem do Sistema de Proteção Integral às Crianças e Adolescentes. Em seguida, foi explorada a ideia de rede na sociologia, disciplina que constituiu um arcabouço teórico e metodológico para essa prática social. E, por fim, buscando explorar este fenômeno da sociedade civil organizada atuando em rede, a metodologia utilizada na análise foi a de estudo de caso de *rede egocentrada*, partindo desta rede específica, a REMAR, na perspectiva de que meio da observação desse caso concreto, seja oportuno dialogar sobre essa marca da articulação impressa às políticas sociais brasileiras que têm ganhado cada vez mais contornos de atuação em rede.

Palavras-chaves:

Crianças e Adolescentes; Proteção Social; Rede; Políticas Públicas; Estado; Sociedade Civil; REMAR.

ABSTRACT

This dissertation studies the Rede Margaridas Pró-Crianças e Adolescentes da Paraíba (REMAR). This network has been operating in the state of Paraíba since its establishment in 2003 with the goal of promoting links between various existing networks and agencies engaged with the issues of Children and Adolescents, as well as the development of new networks. The aim of REMAR's work is to ensure the system of guaranteeing the rights of as prescribed in the Children and Adolescent's Statute (Estatuto Crianças e Adolescentes) in the state of Paraíba, independently through its own network as well as through joint efforts with other actors that operate in the field. First, in order to better understand the idea of networking in the implementation of Brazilian public policies, this work presents a historical review of relevant social policies, especially those which focus on children and youth, and how they developed from the enactment of the 1988 Federal Constitution to the 2000s. The main changes described in this period are in examined in three central themes: in the conception and approach of social policies, in the relationship between the State and civil society, and in the organization of the Comprehensive Protection System for Children and Adolescents (Sistema de Proteção Integral às Crianças e Adolescentes). Next, the sociological concept of networking was explored in order to better understand the theoretical and methodological framework for these particular social practices. Finally, in order to explore the phenomenon of networking within organized civil society, this dissertation also examines the case study of the *egocentrada network*. Continuing from our analysis of the REMAR network, the examination of this concrete case provides the opportunity to address the ways in which the written public policies have become influenced by networking strategies.

Keywords:

Children and Adolescents; Social Protection; Networks; Public Policies; State; Civil Society; REMAR

LISTA DE ABREVIATURAS

CF de 88 – Constituição Federal de 1988

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

ONG – Organização Não Governamental

REMAR – Rede Margaridas Pró-Crianças e Adolescentes da Paraíba

SGDCA – Sistema de Garantias de Direitos das Crianças e Adolescentes

SPSB – Sistema de Proteção Social Brasileiro

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

<i>Introdução</i>	10
<i>Capítulo 1</i>	19
<i>O Contexto Histórico do Processo de Construção da Política de Proteção Integral no Brasil.</i>	19
<i>1.1 Avanços na Constituição Federal de 1988 e suas implicações na área da proteção social brasileira.</i>	25
<i>1.2 Mudanças na Proteção Social a partir da década de 1990 – os descompassos entre política econômica e a questão social.</i>	33
<i>Capítulo 2</i>	41
<i>Reconfigurações da Infância e Juventude Brasileira – a composição do Sistema de Proteção Integral.</i>	41
<i>2.1. Relações entre Atores, Estado e Sociedade Civil Organizada- as novas regras do “jogo” na execução das políticas públicas de proteção.</i>	45
<i>Capítulo 3</i>	52
<i>Rede na Sociologia e Rede para os Atores</i>	52
<i>3.1. - Rede como Metodologia em Políticas Públicas.</i>	61
<i>Capítulo 4</i>	65
<i>A REMAR como uma Experiência de Pesquisa de Campo.</i>	65
<i>4.1 A REMAR – o surgimento de uma proposta de identidade política de rede na Paraíba.</i>	68
<i>4.2 Os Custos da Identidade Política da REMAR – os “arranjos” na sua estrutura.</i>	72
<i>4.3 A atuação da REMAR no desenvolvido da Rede de Proteção Integral a Crianças e Adolescentes na Paraíba – quem é dono desta rede?.</i>	74
<i>Considerações Finais</i>	77
<i>Sobre atuar em Rede – novo paradigma ou uma terminologia para antigas práticas?</i>	77
<i>Referências Bibliográficas</i>	80
<i>Anexo I</i>	86
<i>Anexo II</i>	89

INTRODUÇÃO

O campo da proteção social no Brasil vem sendo objeto de estudos de diversas áreas do conhecimento, dentre elas, a Sociologia, o Serviço Social e a Ciência Política podem ser consideradas as mais expressivas em termos de um debate que vem desenvolvendo metodologias de análises sobre as principais mudanças ocorridas nesta área. Isso se deve, em grande parte, a dois fatores principais: em primeiro lugar, ao fato de que este campo passou por um ponto de inflexão fundamental, como consequência de mudanças no cenário político do país, com a abertura política da década de 1980 (mais precisamente com a Constituição de 1988¹ – CF de 1988²), que lançou as bases politico-institucionais para a sua transformação em um sistema de proteção social não contributivo. Em segundo lugar, o campo da proteção social se insere na vasta e diversificada área de estudos sobre políticas públicas, que constitui objeto de análise fundamental na composição das três disciplinas acima citadas.

Nesse sentido, os estudos desenvolvidos sobre as mudanças ocorridas no Sistema de Proteção Social Brasileiro (SPSB) têm enfatizado a importância das transformações iniciadas desde e durante o século XX como impulsionador de uma cultura de direitos humanos e de luta por reconhecimento e afirmação de direitos sociais. No entanto, é possível identificar que diversos autores (Draibe 2005; Teixeira 2005, Dagnino 2002, Vaitsman 2009, Jaccoud 2005, Cardoso Jr. 2005, entre outros) convergem ao afirmar que o período entre as décadas de 1980 e 2000 foi crucial na definição dos rumos e concepções da política de proteção social da forma que a conhecemos hoje.

Isto significa que pós-transição democrática existe ao menos vinte anos na recente história brasileira em que o país vivenciou uma redefinição de forma e conteúdo das suas políticas sociais, e que este campo passou a se configurar como uma arena de fortes disputas entre a sociedade civil organizada e o Estado. Numa época em que as lutas para o estabelecimento de políticas de cunho social, apoiadas na recente democratização do país, e na abertura de canais participativos, eram atravessadas pelas mudanças de rumo na economia do país, marcado por privatizações, e por uma política de abertura de mercado que era levada a cabo pela política neoliberal instituída na década de 90, com os Governos Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC).

¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br>

² Deste ponto em diante usarei a abreviatura CF de 88.

Por estas razões, faz-se necessária a clareza de que quando se insere um estudo no campo da proteção social brasileira está se abrindo a possibilidade de tratar um leque bastante amplo de outros temas e conceitos que perpassam este campo, e com os quais não é possível seguir na análise sem trazê-los à tona, uma vez que a proteção social no Brasil se constitui como um sistema gigantesco, comumente denominado de “guarda-chuva” das políticas sociais do país, e sob o qual estão abrigados diversos grupos sociais. Sendo assim, nela estão, sem dúvida, imbricadas outras questões, tais como: transição democrática; as relações entre a sociedade civil e o Estado; conceitos como vulnerabilidade, risco e proteção social e questões como participação, autonomia e definição de papéis; entre outros. Por esta razão, estes conceitos servirão como pano de fundo e perpassarão todo o trabalho.

Nesse sentido, trataremos de como os temas elencados acima estão formatados dentro do sistema de proteção integral às crianças e adolescentes, que constitui parte do Sistema de Proteção Social Brasileiro (SPSB) e juntamente com sua nova formulação iniciada na década de 1980, avançou na direção do reconhecimento de que as crianças e adolescentes como categoria social também deveriam ser (re)significados, e contarem com instrumentos normativos próprios. Esta redefinição estava atrelada a uma mudança na visão dos paradigmas dispostos no antigo Código de Menores (de 1927), que até então norteava a política e a noção da infância e juventude brasileira com base na “situação irregular do menor”, cujo fundamento estipulava que todas as pessoas com menos de 18 anos de idade seriam consideradas como “menores” e estariam subjugadas ao controle social do Estado, que por sua vez, era exercido sob uma política de cunho excludente, estigmatizante e segregadora.

Portanto, a mudança de paradigma na proteção social começou a se desenhar no Brasil com a CF de 88, quando esta introduz uma nova concepção de infância e juventude, agora pensada enquanto grupo formado por sujeitos de direitos, merecedores de atenção especial, passando a considerar a proteção às crianças e adolescentes como “dever da família, da sociedade e do Estado”³. Ao conceber a temática desta forma, a CF de 88 expande a noção de proteção dentro da assistência social como uma política que deve ser articulada entre os diversos setores da sociedade e do Estado. Com isso, também busca preservar o lugar da família⁴ e, assim, contribui para a reversão do modelo antigo que era fortemente amparado

³ Artigo 227 da CF de 88.

⁴ A CF de 88 avançou significativamente no campo familiar, especialmente no seu artigo 226, por garantir questões de gênero e ampliar a visão de núcleo familiar tradicional formada por pai, mãe e filhos. Ao reconhecê-la como base da sociedade garantiu-lhe proteção especial, sobretudo, ao instituir a categoria de “união estável”, no qual se estende a noção de família que antes era baseada exclusivamente no casamento regido pelo Código

numa ideia de institucionalização da infância e juventude pelo Estado. Desta forma, demonstra o interesse em imprimir às políticas sociais brasileiras uma nova marca que supere a fragmentação entre os diversos setores que a compõem para avançar na direção de uma gestão descentralizada e plural que agregue às suas práticas a noção de direitos sociais como um direito humano.

Contudo, apesar da Declaração Universal dos Direitos da Criança, da Organização das Nações Unidas (ONU) reconhecer, desde 1959, crianças e adolescentes como sujeitos de direitos para os quais deveriam se instituir uma Doutrina de Proteção Integral que lhes conferisse tratamento diferenciado e prioritário, no Brasil, somente dois anos após a promulgação da CF de 88, e um ano após a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança – CNUDC da ONU (1989), a noção de uma política de proteção integral à criança e adolescente começa a se materializar, e deixa de ser objeto exclusivo da sociedade civil, sobretudo, das organizações e movimentos ligados à Igreja Católica, quando em 1990, é promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁵, cujo documento, na atualidade, é considerado uma das legislações mais avançadas nesta área internacionalmente.

Seu texto traz significados que extrapolam o sentido de um instrumento jurídico, pois nele está contida uma nova mirada sobre a infância e juventude brasileira, ao abordá-la não mais como uma mera questão de mendicância e ociosidade de meninos e meninas em situação de rua, para os quais as políticas utilizadas até então os situavam em “graus de periculosidade” e os denominavam “menores infratores”, onde a noção de culpa e de responsabilização recaía exclusivamente na família, e para o qual a solução estava em grande parte nos abrigamentos e internações nas antigas Fundações Estaduais para o Bem-Estar do Menor, as FEBEM’s. O ECA ainda representa que a exigibilidade dos direitos das crianças e adolescentes na forma de proteção integral também é possível através do acionamento do Estado, e com isso, necessita que sejam desenvolvidas outras formas de políticas públicas que contemplem este novo paradigma da criança e do adolescente no Brasil. Desse modo, tornou-se evidente a necessidade cada vez maior de articular as políticas entre si na responsabilização

Civil. E, ainda passa a reconhecer as famílias monoparentais, ou seja, formadas por um só dos pais e seus filhos. Modifica assim, a visão na Nova Constituição, base da formulação de políticas da época, da mulher ao lhe retirar do mero papel de coadjuvante no antigo modelo de núcleo familiar patriarcal, e assume que as novas configurações familiares na sociedade brasileira vão além da visão tradicional de família. Esse aspecto de mudança na configuração da sociedade e na norma brasileira sobre a família serve como exemplo para demonstrar que as questões pungentes na sociedade necessitam não somente serem captadas pela direito em si, mas são cruciais para o desenho da própria forma de se operar políticas públicas, principalmente num país marcado por tamanha heterogeneidade social.

⁵ Lei nº 8.069.

e na diminuição e prevenção dos fatores de risco em contraposição a noção de uma “infância perigosa”.

Nesse sentido, a promulgação da CF de 88 juntamente com o ECA, são os responsáveis por inaugurar uma nova forma de conduzir as políticas públicas na área da criança e do adolescente no Brasil. Ao serem reformuladas, essas políticas foram pensadas para atuarem como produto de uma intensa articulação entre Estado e setores da sociedade civil, cujo motor primordial para a materialização destas articulações se encontra no *Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)*, um instrumento estratégico, previsto no Estatuto que institui a operacionalização deste Sistema através da articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, especialmente a partir de três eixos: *Promoção de Direitos, Defesa de Direitos e Controle da Efetivação*. Para tal, os principais atores, responsáveis são: o Poder Judiciário, o Ministério Público, as Defensorias Públicas, a Segurança Pública, os Conselhos Tutelares, as Ouvidorias e as organizações sociais de defesa de direitos (ONGs, associações e etc.).

Desde então é possível verificar que as instituições governamentais e não governamentais que operam no SGDCA para caracterizar suas articulações, têm cada vez mais se autodenominado “redes”. Apesar do fato de que o ECA não faz referência à denominação “rede”, e sim a “articulações”, os atores que operam nesse Sistema incorporaram a ideia de rede como metodologia e como uma espécie de identidade política, que além de estar em voga, traz novos significados para a atuação dessas organizações. Desta forma, a definição de atuar em rede ou conceber a rede como um ator em si, tem sido cada vez mais frequente na área da infância e juventude, e desse modo, cabe questionar até que ponto as articulações previstas neste Sistema de fato operam em rede, ou se, ao contrário, verifica-se apenas de um livre uso do termo que não envolve consenso quanto ao seu significado, seja como forma de atuação, seja como identidade sociopolítica sobre as ações articuladas neste Sistema.

Neste sentido, partindo da consideração a estas questões preliminares na área da proteção social brasileira, para o desenvolvimento deste estudo foram feitas *três opções metodológicas* que nortearam a pesquisa. A *primeira* delas foi a de focalizar a análise na área de *criança e adolescente*, para investigar como este sistema de proteção social, que é tão amplo e abarca diversos grupos sociais, está combinando este modelo de gestão governamental de política pública articulada com a prática das diversas instituições

governamentais e não governamentais na atuação das redes de proteção integral, quando se trata especificamente de crianças e adolescentes no Brasil. Levando em conta que hoje, segundo o IBGE⁶, a faixa etária de 0 a 19 anos representa 33,1% do total da população brasileira, ou seja, apesar de os índices demonstrarem que a população do país começou a envelhecer nos últimos 11 anos, o Brasil ainda é considerado como um país de jovens, tendo como crianças e adolescentes uma faixa significativa que representa cerca de 60 milhões de brasileiros que necessitam de atenção especializada.

Daí decorre um *segundo recorte* como opção metodológica neste estudo, que foi o de investigar a crescente adoção do termo “rede” tanto para esfera da sociedade civil quanto para o Estado, considerando que seu uso pode ser entendido tanto para classificar uma *modalidade estratégica de ação* que é específica quanto à adoção de uma *terminologia* que indica apenas mais uma “palavra de ordem” do dia na atuação das instituições (governamentais e não-governamentais) que operam políticas de proteção social para as crianças e adolescentes no Brasil.

Isto é importante de ser verificado, porque enquanto uma modalidade estratégica de ação, uma rede se diferencia de outras modalidades, tais como da premissa de uma associação – traduzida na união de pessoas que se organizam para fins não econômicos e que podem realizar negócios, desde que não visem o lucro, e sim manutenção ou aumento do seu patrimônio. E da articulação – enquanto forma de reunião de diversos atores que não constituem figura jurídica, e estão vinculados em espaço e tempo pré-determinados e definidos em relação à necessidade de incidência política. E assim sendo, as redes constituem-se como um tipo dotado de determinadas características e referências próprias.

Neste sentido, analisaremos o que de fato caracteriza uma rede, ou seja, para as diversas instituições que atuam na área da infância e juventude, que têm amplamente divulgado a estratégia de rede como ferramenta de ação, será investigado se o que existe são arranjos que se utilizam do termo rede ou de fato, existe a rede como uma estratégia de ação, considerando que nem toda ação articulada entre diversas instituições indiquem imediatamente um trabalho em rede, apesar de que as redes por excelência ajam, principalmente, através de ações articuladas.

⁶ Segundo a sinopse dos resultados do Censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice

E, indo mais além, quais as principais premissas e consequências deste processo em termos da relação estabelecida entre os atores que atuam na “rede”, bem como o que significa trabalhar em rede para estas instituições que assumem esta denominação política e/ou metodológica. Portanto, através deste recorte, ao tempo em que será questionada a utilização do conceito de rede dentro das articulações em políticas públicas, também será aprofundada os seus usos teóricos e metodológicos na sociologia e sua definição sobre o que são as redes, quais os tipos, metodologias de trabalho e posições dentro da rede, discutindo o significado de conceitos como “laço”, “nós”, “centralidade” para o estudo delas.

Para tanto, e de forma a tentar tornar mais palpável, mais concreta a pesquisa, foi efetuado um *terceiro recorte*, isto é, analisar o desenvolvimento da política de proteção às crianças e adolescentes inscrita num sistema que tem difundido cada vez mais o uso de redes, através de um *estudo de caso* de uma rede específica, ou seja, a *Rede Margaridas Pró-Crianças e Adolescentes – REMAR*, que atua no Estado da Paraíba desde 2003, articulando atores governamentais, nos níveis estadual e municipal, com as organizações da sociedade civil que trabalham na área da infância e juventude. A pesquisa durou 01 ano, entre levantamento e estudo de bibliografia, e o trabalho de campo que incluiu a participação em reuniões, entrevistas semiestruturadas e coleta de documentação.

Como forma de dar sentido e direção ao estudo que foi realizado, o trabalho está estruturado em três partes principais: (i) a primeira busca traçar um contexto histórico da política de proteção; (ii) a segunda traz a experiência da pesquisa de campo combinando teoria e metodologia de rede para o estudo de caso e análise dos dados da pesquisa; (iii) a terceira tem como mote o questionamento do uso do termo rede enquanto novo paradigma ou nova denominação de antigas práticas articuladas.

Para compor essas três partes constitutivas, o trabalho está organizado em quatro capítulos, mais as “considerações finais”. Sendo assim, no *capítulo 1* será traçado o *contexto histórico* do cenário que possibilitou a construção dessa política de proteção social que opera hoje no Brasil, através da conjuntura política de redemocratização do país, tendo como importante marco a CF de 1988 e seus artigos que contribuíram na redefinição das estratégias de participação da sociedade civil nos processos decisórios, assim como na reconfiguração da relação entre sociedade civil e Estado, discutindo as implicações sobre os papéis, especialmente no que se refere a “tomada de decisões”, as lógicas de poder (disputas e

recursos) quando se analisa a atuação conjunta entre instituições governamentais e não governamentais.

No *capítulo 2*, será abordada a subsequente elaboração dos principais instrumentos que conduzem a política de proteção social brasileira atualmente, tais como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema único de Assistência Social. Ao considerar estes instrumentos, passamos a indagar especificamente sobre como estes instrumentos tiveram impacto sobre a área da infância e juventude ao combinar suas ações com o principal instrumento estratégico desta área, que é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e sua materialização no SGDCA.

O *capítulo 3* tratará da literatura sociológica sobre *rede*, explorando o desenvolvimento do conceito/ideia enquanto *teoria e método*, seus principais aportes e usos na sociologia. Outro recorte é dado a esta literatura, ao considerarmos especificamente a produção acadêmica sobre redes voltada para a análise de políticas públicas. De modo especial, tomando por base o fato de que uma política pública que se propõe a operar em rede, assim como as diversas instituições que integram uma rede, produz não somente uma forma de organização em termos de estratégia de ação, mas também implica na construção e transformação de sentidos sobre questões como participação, solidariedade, e subjetividades, uma vez que as redes, de uma forma geral, têm seus pontos (nós) fortes e fracos, diferentes posições e papéis são desempenhados no seu interior, ou seja, as configurações das diversas posições produzem potencialidades que se desdobram no emaranhado de relações distintas dentro de uma rede.

O *capítulo 4* traz a apresentação do *estudo de caso*, informando sobre a REMAR, seu surgimento, sua composição e trazendo as análises do material coletado durante a pesquisa de campo. Seu *desenho* enquanto tipo de rede, atores envolvidos, trazendo aspectos como proporcionalidade dos atores da rede (governamentais e não governamentais), posições centrais e periféricas, “status da relação” desenvolvida entre os atores (dependência/interdependência, interferência, cooperação) para tratar dos desdobramentos dessa rede. A partir da *análise dos dados* coletados na pesquisa serão feitas as considerações sobre o desenvolvimento e o papel da REMAR para a política de proteção integral às crianças e adolescentes na Paraíba. A partir do desenvolvimento desta etapa do trabalho será analisado criticamente o andamento da própria política de proteção integral às crianças e adolescentes no Estado. Com isso, este estudo está considerando como de fundamental importância a

necessidade de, cada vez mais, construir pontes analíticas que explorem as dinâmicas que relacionam os diversos atores (estatais e não estatais).

Por fim, nas *Considerações Finais* o foco estará na questão central que motivou esta pesquisa, isto é, a crescente adoção do uso do termo rede que tem sido utilizado tanto para caracterizar as práticas da sociedade civil (mais precisamente as ONGs) quanto para subsidiar as políticas sociais brasileiras e sua normatividade, especialmente na área da infância e juventude. Questionando se isto significa a construção de um novo paradigma ou uma nova denominação de termo para antigas práticas. Com isso, o sentido de rede neste estudo está relacionando três aspectos: (i) o de rede como uma normatividade decorrente dos instrumentos jurídicos que dão suporte a infância e juventude à exemplo do ECA e a sua proposta de execução através do SGDCA e da LOAS que regula o SPSB. (ii) A rede como um modelo teórico que se firmou nas ciências sociais como um importante campo de estudo. (iii) E a utilização do termo rede cada vez mais frequente para designar uma metodologia que envolve certo nível de práticas articuladas entre as ONGs e delas com o Estado.

A contribuição que se objetiva com esta pesquisa também está baseada na possibilidade de ir além dos enfoques comuns à área de políticas públicas e sociais, especialmente na área de crianças e adolescentes, que têm tratado de analisar o campo tomando como ponto de partida o ECA e o Sistema Integral de Proteção às Crianças e Adolescentes, ou seja, não buscam analisar estes instrumentos como sendo parte de algo maior, do próprio Sistema de Proteção Social Brasileiro.

Este olhar mais ampliado possibilitará que ao analisar a montagem deste sistema seja possível verificar sob quais paradigmas e paradoxos ele foi construído, visto que no desenvolvimento de uma rede de proteção às crianças e adolescentes específica, neste caso a REMAR, se encontram ali representados todas as lutas, os conflitos e consensos que fizeram parte da montagem deste sistema. Neste sentido, faz-se necessária a defesa da ideia de que tratar de crianças e adolescentes com foco na proteção social não pode ser tomado de forma isolada e/ou somente a partir de seus próprios instrumentos normativos e jurídicos, mas a partir da investigação de como estes instrumentos se traduzem na prática dos atores.

Este trabalho busca como finalidade última combinar a literatura existente (e bastante ampla) sobre o desenvolvimento da política de proteção social brasileira (enfocando na área da infância e juventude), com o aprofundando dos estudos mais recentes em análises de redes

para discutir como hoje está reverberando aquela luta iniciada com o processo de democratização do Estado brasileiro e a montagem do Sistema de Proteção Social, em termos da dinâmica das relações entre Estado e Sociedade civil através de temas como, participação, autonomia do Estado e da sociedade civil, definição de papéis, no âmbito de uma rede de atores sociopolíticos atuando no campo da proteção a crianças e adolescentes no Estado da Paraíba.

Capítulo 1

O CONTEXTO HISTÓRICO DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO INTEGRAL NO BRASIL.

Pode-se afirmar que no Brasil há pelo menos três décadas os embates políticos em torno do tema “crianças e adolescentes” o associam à necessidade de se construir uma política pública capaz de dar respostas às questões sociais que afetam esse segmento da população. Como se deu este processo de construção, ou seja, o resgate histórico da construção desta política pública está notadamente atrelado à própria luta pela redemocratização do país, sobretudo, no que se refere à abertura política iniciada durante as décadas de 70 e 80, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o estabelecimento de canais de participação da sociedade civil.

Estas passagens da nossa história significaram as condições principais em que foram criadas as bases que transformariam a assistência social brasileira em política pública. E, mais especificamente, a área da proteção social num sistema que tem privilegiado um modelo de política de intersetorialidade que tem se proposto a buscar operar através da construção de um conjunto articulado de ações, em favor do estabelecimento de uma Rede de Proteção Integral às Crianças e Adolescentes.

Desse modo, a análise do trabalho desenvolvido na área da proteção social para a infância e juventude no Brasil, a forma como este sistema opera hoje, é fundamental para nos indicar sob que aspectos históricos, que condições de luta política inscreveram todo um sistema de proteção social. Considerando que este sistema, ao se materializar em políticas públicas, vem se constituindo como um importante objeto de investigação, que ao estudar o “governo em ação”, como definido por Celina Souza (2007), vem desenvolvendo ferramentas teóricas e metodológicas que possibilitam discutir essas políticas ao mesmo tempo em que elas estão sendo aplicadas na sociedade.

O que também significa debater não somente estratégias de governo, mas, além disso, exercitar o olhar crítico, que através da formulação de categorias socioanalíticas, possibilita não somente localizar a gênese destes processos, mas tratar das implicações de seu

desenvolvimento na sociedade, ao combinar as dimensões institucionais e processuais das políticas públicas.

Neste sentido, investigar políticas públicas está, de fato, muito relacionado ao conceito utilizado por Souza (2007), que ao tratar do “Estado da Arte da pesquisa em Políticas Públicas” a definiu não como mero sinônimo de resolução de problemas sociais, mas como um campo do conhecimento que pretende perceber ao mesmo tempo o “governo em ação” e/ou analisar esta ação, e se necessário, propor mudanças no rumo dessas ações (p.69). Sendo assim, considera-se a importância do que para ela seria uma condição inerente ao estudo deste campo, quando afirma que:

Políticas públicas repercutem na economia e na sociedade, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. [...] A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (Souza 2007: 69).

Por esta razão, é de fundamental importância localizar historicamente como determinados elementos foram (re)significados política e ideologicamente ao longo do tempo, isto é, demonstrar como a proteção social brasileira percorreu o caminho através do qual se desvinculou de seu caráter de benesse e caridade na direção de uma política pública apoiada nas noções de direitos sociais. Sobretudo, como um “problema social” que era bandeira de luta dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, especialmente através das ações das pastorais da Igreja Católica, se constituiu num importante vetor que impulsionou os caminhos de participação social, por vias democráticas e colaborou ativamente na constituição de bases legais e de instrumentos jurídicos via ações do Governo, transformando questões como ‘abandono’ e ‘vulnerabilidade’ em objetos de políticas públicas governamentais, de cunho social, apoiadas em noções universalistas de direitos humanos.

Também cabe ressaltar, segundo Avritzer e Costa (2004), que este estudo está amparado na noção desenvolvida pelos trabalhos sociológicos sobre democratização da década de 1990, onde se abandonam as ideias apoiadas em análises que tornavam homólogos os processos de construção institucional e democratização societária para dar lugar à incorporação de valores, “as práticas cotidianas” (p. 703, 704). Ao levarem em conta as relações estabelecidas nas interseções entre Estado, instituições políticas e a sociedade, estes estudos deram um novo caráter às análises sobre a transição democrática no Brasil, principalmente por extrapolar a ideia da transição democrática como um período acabado em

si, definido através de datas e acontecimentos históricos que se relacionavam de forma exclusivamente institucional, mas considerá-lo um processo constante, que como tal, envolve relações dinâmicas que estão sendo estabelecidas e (re)significadas a todo instante. Sobre esta questão, Avritzer e Costa postularam que:

Nesse caso, a análise dos processos sociais de transformação verificados no bojo da democratização não poderia permanecer confinada na esfera institucional, deveria, ao contrário, penetrar o tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível, revelando as modificações aí observadas. Dessa maneira, a crítica sociológica às teorias da transição indica a necessidade de estudar, de forma reconstrutiva, o modelo concreto de relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, mostrando que nessas interseções habita, precisamente, o movimento de construção da democracia. A democratização, nesse caso, já não é mais o momento de transição, é o processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular. (Avritzer & Costa, 2004: 704)

Ao combinar este novo olhar, iniciado nos estudos dos anos 90 sobre a transição democrática, torna-se fundamental a consideração sobre os estudos de políticas públicas como sendo aqueles que, para além da visão institucional, como destacado por Celina Souza, suas diversas definições, de modo sintético, têm como elementos principais o reconhecimento de que não somente os governos se envolvem na sua formulação, uma vez que, em escalas de maior ou menor intensidade, também estão imbricados neste processo, os grupos de interesses, os movimentos sociais que exercem pressão e influenciam-se mutuamente, levando-se em consideração que tipos de políticas são formulados e quais coalizões integram os governos, sendo importante reconhecer que vários atores (formais e informais) em diferentes níveis de decisão estão envolvidos na sua materialização. Para ela, os “estudos sobre política pública propriamente dita focalizam os processos, atores e construção de regras”. (SOUZA, 2007:80).

Tudo isso nos revela a própria complexificação da forma de analisar e operar políticas públicas que vem se desenvolvendo no Brasil desde o final da década de 1970 e meados da década de 80, como uma área de estudos que tem se intensificado e que começou a se tornar densa frente à agenda política do país, no processo de “queda” do regime militar em direção à democratização, cujo rebatimento significou que os pesquisadores a transformaram em sua própria agenda de trabalho, trazendo para o centro do debate acadêmico os temas da participação, das novas relações entre Estado e sociedade civil, entre outros. Neste sentido, as *análises de políticas públicas no Brasil* denominam a CF de 88 como um *ponto de inflexão*, considerando que:

O cenário mais amplo dos encontros entre Estado e sociedade civil está evidentemente constituído pelo processo de democratização pelo qual passa o país desde o final da década de 80. A revitalização da sociedade civil, com o aumento do associativismo, a emergência de movimentos sociais organizados, a reorganização partidária e etc., fenômenos qualificados por um intenso debate sobre a natureza da democratização, constitui uma face desse processo. A outra, resultado da primeira, é a própria democratização do Estado, que, mediante o restabelecimento de vários dos vários procedimentos democráticos formais, abre-se ao acesso das novas forças políticas constituídas na luta contra o regime autoritário. A nova Constituição de 1988 é o marco formal desse processo. (Dagnino, 2002: 13).

Dessa maneira, é possível verificar que diversos estudos, tanto para a Sociologia quanto para a Ciência Política e, sobretudo, para a Assistência Social, discutem e analisam políticas públicas fazendo sempre referência a CF de 88 e sua importância. Sem dúvida, isso se deve ao fato de que este passa a ser mais do que um instrumento normativo para o Estado e sociedade brasileira, constituindo-se em um marco histórico que, uma vez indicados seus avanços, não se pode deixar de discutir as consequências que as diversas redefinições na questão social tiveram a partir dele. E, mais além, não se pode deixar de observar suas lacunas. Posto que, uma vez que se admitem os ganhos com sua conquista, não é possível deixar de olhar para os seus múltiplos desdobramentos, e considerar que estes não se deram de forma linear e por vezes, ainda se revelam com um caráter bastante contraditório no desenho das políticas públicas brasileiras.

O desenvolvimento destas políticas públicas, gestadas sob os princípios estabelecidos pela CF de 88, trouxe cada vez mais, como marca principal, a forma de cooperações políticas, que por sua vez, passaram a ser executadas, em grande parte, sob sistemas de parcerias entre Estado e sociedade civil organizada. Estas parcerias atualmente no Brasil estão se difundindo através da utilização de *trabalho em rede* como estratégia de ação no campo das políticas públicas, pois apesar do fato de que a sociedade civil organizada opere desde sempre numa lógica de se articular, a execução de políticas públicas segundo esta metodologia de redes sociais pode ser considerada bastante recente.

No Brasil, a partir dos anos 90, a tendência dos grupos sociais organizados se articularem em redes e criarem fóruns a partir dessas redes passou a imperar como modismo, de um lado, e “exigência para sobrevivência”, de outro. À medida que o cenário da questão social se alterou, novíssimos atores ou sujeitos sociais entram em cena, como as ONGS e as entidades do Terceiro Setor; as políticas sociais públicas ganharam destaque na organização dos grupos sociais, gerando inúmeros projetos sociais de intervenção direta na realidade social. (Gohn, 2008: 446)

No entanto, funcionar sob a condição de articulação e cooperação não significa que, necessariamente, todas as instituições que se utilizam desta lógica operem em rede, mas as estratégias que se denominam segundo esta metodologia revelam certas condições que

constituem características e elementos de uma relação com dinâmica e capacidades próprias, que necessitam de análise específica, uma vez que, segundo Marques (2006), as redes relacionam ação e estrutura permitindo que sejam considerados não somente os atributos dos atores, mas os vínculos e padrões gerais de relações nas quais estes estão inseridos. Neste sentido, em seu estudo sobre “ONGs no processo de democratização da sociedade brasileira”, Teixeira (2003) aponta a importância histórica dos movimentos sociais e a constituição de suas teias/redes no cenário político de luta pela transição democrática, afirmando que:

Todos os fios que ligaram os movimentos nesta rede (ou teia, se preferirmos), através do trabalho da Igreja (tanto “institucional quanto popular”), das ONGs e assessores articulados provenientes de diferentes origens possibilitaram discursos e práticas comuns que nos autorizam a dizer que uma nova cultura, mais democrática, formou-se a partir desses cruzamentos/intersecções. (p. 40)

O exame destes cruzamento/intersecções presentes nas redes faz com que seja possível identificar neste “jogo”, o que tanto na sociologia quanto na ciência política tem sido definido por “comunidades de política” (*policy communities*) e “redes de política” (*policy networks*), onde os termos são empregados e definidos de formas distintas, mas ao serem identificados num cenário político, ambos caracterizam esta tendência recente (impulsionada em meados dos anos 80) de se estudar todo o processo de formulação de políticas para tentar alcançar uma visão geral da participação dos diferentes atores ou da investigação da relação entre eles. (Santos, 2002: 201a).

Como definido por Souza (2007), desempenham um papel fundamental a comunidade de especialistas que integram a *policy community*, e são denominados pela autora como “pessoas dispostas a investir que por sua vez, funcionam geralmente através de redes sociais” (p.76). Isto significa que diversos atores influenciam no desenho das políticas através de crenças/agendas semelhantes e formam articulações que orientam o próprio conteúdo das políticas públicas, traduzindo seus interesses em coalizões e mobilizando recursos, estes atores, em muitos casos, integram e movimentam uma rede. Considerando a definição de Santos (2002a) de que por rede de políticas públicas (*policy network*) entende-se a caracterização geral do processo de formulação de políticas na qual, membros de uma ou mais comunidades de políticas estabelecem uma relação de interdependência⁷.

Em período recente, estudos sobre políticas do Estado utilizando análise de redes têm contribuído nesta direção, ao propor a existência de estruturas de médio alcance constituídas por redes entre atores no interior de instituições específicas. Essas

⁷ Este tema será aprofundado nos capítulos seguintes.

estruturas constituem um denso e complexo *tecido relacional* interno ao Estado que emoldura a dinâmica política e influencia fortemente a formulação e a implementação das políticas públicas. A análise de redes sociais é um campo de estudo amplo e recente, embora pouco desenvolvido no Brasil até o momento. Os raros estudos existentes, entretanto, têm explorado de forma analiticamente inovadora certos fenômenos, em especial as dinâmicas internas ao Estado e as relações entre ele e a sociedade mais ampla, no interior de comunidades de política pública específicas. (Marques, 2006: 15, 16)

Um fator característico dos atores que integram um *policy community* e que funcionam através de *policy network* é a capacidade que eles têm de estabelecer relações que extrapolam o ambiente institucional tradicionalmente hierarquizado e lhes conferir novas atribuições, especialmente no que se refere ao papel do Estado, pois mesmo quando este é parte integrante de uma *policy network*, a relação que se busca estabelecer gira em torno de uma descentralização do seu papel e do “desmonte” de sua estrutura ideológica própria, de cunho dominante, em favor de uma interação entre as esferas públicas e privadas no ato de governar, de conduzir políticas públicas, que se relacionam numa estrutura em que o Estado passa a ser parte do processo, ou seja, é “um” ator e não “o” ator. Desta relação resulta que:

Redes envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si e não se reduzem às propriedades dos agentes individuais. As instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e “encontros” entre as entidades nas múltiplas e intercambiantes redes que se ligam ou que se superpõem. O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não, nas suas características. Este método e referencial teórico partem do estudo de situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores. As redes constroem as ações e as estratégias, mas também as constroem e reconstróem continuamente. (Souza, 2007: 76,77)

Sendo assim, é considerando a necessidade de avançar com as ferramentas sociológicas nas análises sobre as implicações que estes movimentos de construção e reconstrução de estratégias têm no “mundo real”, que este estudo se insere. Frente a esta questão, o ponto de partida desse trabalho localiza-se em algumas indagações fundamentais, tais como: o que passa no “mundo real” do sistema de proteção social brasileiro quando se opera a tradução de um programa político do Governo para as práticas cotidianas? O que ocorre quando as concepções formalizadas pelos sistemas, nos planos, nos programas e nas cartilhas se traduzem no desenvolvimento das redes sociais? Qual é o papel dos atores envolvidos? Como se dá a relação entre Estado e sociedade civil no processo de construção/execução dessas políticas?

Por estas razões, compreender como estes elementos se desenharam e se complexificaram ao longo do tempo, ou seja, o modo como hoje eles refletem no “fazer” das

políticas públicas é fundamental e servirá para abrir caminhos para futuras análises sobre esses processos. Sendo assim, analisar esta complexificação se coloca ainda como uma chave de compreensão importante para o debate do objetivo principal ao qual este trabalho se propõe, qual seja analisar através do estudo de caso da Remar, como as instituições na Paraíba trabalham em rede no manejo do arcabouço do sistema de proteção social brasileiro ora constituído.

Dessa maneira, consciente de que narrar essa transformação significa trazer ao menos quatro décadas da história da formação da política social brasileira, neste capítulo, o foco estará voltado para a conjuntura política que impulsionou a definição dos marcos políticos e legais responsáveis, por assim dizer, pelo que hoje definem “*a espinha dorsal*” da política pública de proteção social à infância e juventude no Brasil.

A seguir, este tema será desenvolvido através de três pontos principais: (i) um breve histórico do período em que se institui a CF de 88 e seus principais artigos que deram subsídio para a elaboração de uma nova política de proteção social no Brasil; (ii) a partir da CF de 88, quais foram as principais mudanças no conceito de Proteção Social e seu rebatimento na área da infância e juventude; e, por último, (iii) como estas questões modificaram a relação entre Estado e Sociedade Civil no Brasil.

1.1 AVANÇOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS IMPLICAÇÕES NA ÁREA DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA.

Nas décadas de 1960 e 1970 no Brasil, e na América Latina como um todo, configurava-se um cenário de forte mobilização política por parte da sociedade civil e dos movimentos sociais, na luta em direção a um projeto político de democratização do Estado, através do qual se esboçavam os primeiros passos na construção de uma agenda de promoção e conquista de direitos. Esta luta significou, durante estas décadas, a crescente necessidade de inversão do quadro de uma marcante polarização da relação entre o “público”, que era visto como sinônimo de Estado, e o “privado”, que era considerado espaço apolítico, lugar de necessidades básicas e individualizadas.

Neste sentido, em função de uma separação tão imperativa quanto esta na sociedade, as relações e as decisões que dela decorrem assumem um caráter fortemente verticalizado, resultando em altos níveis de concentração de poder, ausência de mecanismos de

solidariedade, fragmentação institucional e segmentação social. Sendo estas características frequentemente manifestadas pelo caráter de distanciamento entre os componentes que estão implícitos nas decisões políticas (no ato de governar) e o objeto de materialização delas (a sociedade). Isso se dá, principalmente, em virtude de que, neste tipo de relação verticalizada, as especificidades dos contextos locais e regionais e a necessidade de formular políticas específicas para determinadas categorias, não são consideradas.

Com este cenário, as pessoas se encontram numa espécie de estágio combinado entre a “violência da coerção” e a “violência da assimilação”⁸. Nos países que vivenciaram ditaduras, a *violência da coerção* era exercida pelo Estado, de modo particular pela polícia repressiva e sua freqüente utilização da tortura como instrumento de investigação e que visava reprimir atos políticos contrários ao regime na tentativa de manutenção do *status quo*. E a *violência da assimilação* teve sua maior expressão na censura política e ideológica que pairava na sociedade como um véu que permite revelar apenas aquilo que fosse legitimado pelo Estado.

Frente a estas questões, falar em democracia significa não somente falar em ruptura de estabelecidos padrões de relacionamentos autoritários e centralizados, mas ir além, na direção da criação de uma nova gramática cultural e social, que significa, sobretudo, para a relação entre Estado e sociedade, nos termos de Santos e Avritzer (2002), a incorporação de novos atores e novos temas na política.

A democracia, nesse sentido, sempre implica em rupturas com tradições bem-estabelecidas, e, portanto, na tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis. É essa a indeterminação produzida pela gramática democrática, ao invés apenas da indeterminação de não saber quem será o ocupante de uma nova posição de poder. Pensar a democracia como ruptura positiva na trajetória de uma sociedade implica em abordar os elementos culturais dessa mesma sociedade. (Santos & Avritzer, 2002: 51,52)

Sendo assim, não somente para o Brasil, mas em diversos países do sul global, a conjuntura do pós-guerra foi determinante para o estabelecimento de um movimento “contra-hegemônico” no que se refere às direções políticas e econômicas desta parte do globo. Assistimos as mudanças, ainda que recentes, nas formas de governo e de eleições que, pouco a pouco, foram perdendo o seu caráter autoritário e não-participativo para dar lugar às democracias que conhecemos hoje, desenhando um novo cenário na cultura política destes

⁸ Tomando de empréstimo os termos cunhados por Boaventura de S. Santos (2006) para caracterizar as sociedades sujeitas ao colonialismo europeu e seu sistema de regulação por exclusão e desigualdade.

países. Segundo Santos e Avritzer (2002) havia nos países do sul global um traço em comum no tocante a uma teoria contra-hegemônica da democracia, isto é:

(...) os atores que implantavam as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador. Reivindicar direitos de moradia (Portugal), direitos a bens públicos distribuídos localmente (Brasil), direitos de participação e de reconhecimento da diferença (Colômbia, Índia, África do Sul e Moçambique), implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão, e propor, como alternativa, uma outra mais inclusiva. O que está em causa nestes processos é a constituição de um ideal mais participativo e inclusivo como parte dos projetos de libertação do colonialismo – Índia, África do Sul e Moçambique – ou de democratização – Portugal, Brasil e Colômbia. (p. 57)

Esta foi uma das principais “feridas abertas” pelo processo ditatorial, com a qual Estado e sociedade civil organizada tiveram que lidar no processo de transição democrática brasileiro: o exercício de estabelecer interseções que dessem conta da abertura de espaços decisórios, possibilitando o estabelecimento de relações mais horizontais, mais simétricas, onde a participação social nas decisões políticas fosse à consequência principal e imediata deste processo.

Isto significava uma redefinição na própria ideia de espaço público, onde por um lado, o Estado já não poderia seguir com políticas estado-cêntricas e, por outro lado, caberia aos movimentos sociais atuantes, mas especificamente a sociedade civil, descortinar-se da bandeira da autonomia, que segundo Gohn (2004), no período ditatorial estava relacionando esta categoria a uma postura política de organizar-se independente do Estado (de costas para ele), com base na utilização de um discurso estratégico que serviria para evitar determinadas alianças “espúrias”, esta bandeira da autonomia, segundo a autora servia como orientadora de determinados princípios, de modo particular, buscando não reproduzir as práticas autoritárias comuns ao ambiente estatal.

No Brasil, essa separação também foi marcada pela construção de uma dicotomia simbólica que separava radicalmente, de um lado a virtuosidade e homogeneidade da sociedade civil e do outro, o Estado, concebido como espaço de mera luta por poder (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006). A mudança desta configuração começou a ser esboçada juntamente com a necessidade de articular, por parte da sociedade civil, caminhos de participação institucionais nas diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal).

A partir da própria necessidade de se criar e articular espaços participativos que o tema da ressignificação da esfera pública passa a ser objeto de debate e das disputas, uma vez que,

segundo Gohn (2004), a esfera pública deve se constituir como um espaço de vigilância e controle das políticas públicas por parte dos cidadãos e sua ampliação contribui para a formação de consensos alcançados de forma argumentativa, numa gestão social compartilhada, a partir de exercícios públicos deliberativos.

Nesse sentido, já estava no centro do debate o desenvolvimento de ações que combinassem essa gestão compartilhada em favor do estabelecimento do que Uvalle (2000) ao analisar a importância dos espaços públicos na contemporaneidade, denomina como público-social, onde para o autor, a relação entre o público e o privado é que sustenta a relação entre o Estado e a sociedade, conformando uma variedade de organizações que trazem no seu âmago elementos-chaves para a o estabelecimento de sistemas de cooperação e participação em favor da democratização. Sendo assim, para ele:

La relación de lo privado y lo público es un referente ineludible, para establecer fórmulas de cooperación a favor de lo público-social. Esta es la senda para que el Estado no se erija en el faraón de lo que acontece en las esferas de interés común. Lo público-social responde a los movimientos que tienden a la redistribución del poder, recursos y beneficios. También responde a las conductas que aspiran a que las relaciones entre la comunidad civil y la comunidad política no sean de alejamiento o confrontación, debido a la invasión de ámbitos de competencia. Lo público-social alude a formas y tipos de participación que, desde distintos ángulos, dan vida a los sistemas de co-gestión institucional. (Uvalle, 2000: 258)

Como destaca Eder Sader (1988) ao analisar a atuação dos movimentos sociais no cenário público brasileiro a partir da segunda metade da década de 70, “quando os novos personagens entraram em cena”, trouxeram sua agenda de lutas e irromperam a cena pública para reivindicar seus direitos, a começar pelo próprio direito de reivindicar direitos. Para o autor, os movimentos sociais produzem um sujeito coletivo, especialmente enquanto capacidade de expressão de determinadas classes que não estão estabelecidas à priori. No entanto, na ressignificação da esfera pública no Brasil, o desafio principal para os movimentos sociais atuantes foi o de dar conta de sua própria pluralidade de atores, pois o movimento não deve ser entendido como um ator único e acabado em si, mas sua força está exatamente no que os une, isto é, a luta pela participação nos canais de decisão política.

Os sujeitos não são livres para produzir seus discursos e nem podem inventar na hora seus sistemas de comunicação. Eles recorrem a matrizes discursivas constituídas e, em primeiro lugar, à matriz da própria cultura instituída, reproduzida através de uma pluralidade de agências sócias. Mas encontramos na sociedade agências que, embora participando da cultura instituída (condição para que haja comunicação social), expressam práticas de resistência e projetos de ruptura. (Sader, 1988: 142, 143)

Neste sentido, começa a se delinear no Brasil o que nos termos de Santos (2010) consiste no próprio exercício político dos movimentos sociais quando afirma que a “novidade dos movimentos sociais não reside na recusa da política, mas, ao contrário no alargamento da política para além do marco liberal da distinção entre Estado e Sociedade Civil”. (p.263). Este exercício político dos movimentos sociais atuantes à época, combinado à emergência de abertura de canais participativos, tem impacto sobre a própria relação que será desenvolvida entre Estado e sociedade civil a partir de então, levando-se em consideração que:

A constituição de tais espaços tornou-se possível, também, em virtude das mudanças que se processaram no caráter dos movimentos populares, que, de *costas para o Estado* no contexto do autoritarismo militar, redefiniram suas estratégias e práticas e passaram a considerar a participação institucional como espaço a ser ocupado. Atenuou-se, de certa forma, a desconfiança de que a participação nas estruturas institucionais levaria necessariamente à manipulação e à cooptação da presença popular. [...] A análise pode nos auxiliar a implodir concepções dicotômicas, que ora enfatizam o pólo das virtualidades contidas na sociedade civil, ora funcionam como *satanização* do Estado, identificado como responsável por todos os problemas que acometem a sociedade. (Raichelis, 2000: 36, 37)

Neste sentido, segundo Pereira (2007), na América Latina e no Brasil, de modo particular, é possível verificar a conjugação de três processos: transição para um regime democrático, os esforços para superar a crise econômica e a reestruturação do Estado. Ocorre que, na década de 80, a América Latina deu início a uma política de integração que estava voltada a impulsionar seus países num sistema de cooperação multinacional que se estendia para as relações entre seus mercados econômicos na esfera regional e mundial. Este movimento, mais tarde, significou, de modo particular para o Brasil, o início de uma posição central nas relações com os demais países da América Latina. No entanto, este período ainda marcava o país não somente pela grave crise política, mas também pela intensa crise econômica, com elevados índices de pobreza e desigualdades sociais.

Esta verdadeira cruzada contra o Estado na América Latina, e no Brasil em particular, coloca-o cada vez mais à mercê dos interesses privados das classes dominantes e dos organismos internacionais enfraquecendo ainda mais sua capacidade de formular e executar políticas públicas. (Teixeira, 2003: 75)

No caso brasileiro, segundo o estudo sobre cidadania do historiador e cientista político José Murilo de Carvalho (2002) houve uma inversão da pirâmide dos direitos⁹, pois sua conquista se deu pelos direitos sociais, e em seguida os direitos políticos e civis. Esta inversão

⁹ Carvalho fazendo alusão aos estudos de T. H. Marshall (1949) sobre como se deu a conquista de direitos na Inglaterra e sua ordem inversa ao caso brasileiro, refuta a ideia de que uma ordem cronológica, por si só, seja capaz de dar dimensão seqüencial a conquista de direitos. Uma vez que, para ele, o caso brasileiro revela que a conquista de determinado grupo de direitos não é garantia dos demais, como se os direitos estivessem atrelados segundo uma relação lógica e meramente temporal. Para o autor, esta versão é demasiado simplista.

significou na visão do autor que “o diferencial entre a nossa cidadania e a dos ingleses está no fato de que o tripé que compõe a cidadania: direitos políticos, civis e sociais foi por aquele povo conquistado, e a nós ele foi doado, segundo os interesses particulares dos governantes de plantão” (Souza, 2006).

A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (Carvalho, 2002: 219,220)

Esta configuração da pirâmide também revela a posição e o papel central do Estado na história brasileira, para o autor o exercício da cidadania que se dá pela conquista de direitos, no caso brasileiro, não estava relacionado a uma espécie de lealdade ao Estado e /ou as suas instituições à exemplo do caso inglês e alemão, mas apesar de ter sido igualmente exercido de cima para baixo, havia um potencial de participação que não encontrava canais de expressão dentro do arcabouço institucional e que, também, não tinha condições de articular arcabouço alternativo. Dessa forma, o brasileiro foi forçado a tomar conhecimento do Estado e das decisões políticas. (Carvalho, 1996).

E esta é a marca principal da luta que se inscreveu no país, levada a cabo pelos movimentos sociais e pela formação de uma sociedade civil organizada, que encontra sua expressão maior com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/ 88), que além de integrar mecanismos de participação mexeu nas bases dos direitos sociais brasileiros, especialmente pela ampliação da noção de proteção social.

No entanto, notadamente, falar da conjuntura que culminou com a constituição da CF de 88 significa falar de um processo que se deu em meio à divergência de ideias ou, nos termos de Teixeira (2003), do acirramento das diferenças entre os diversos setores que constituíam os diversos projetos de democracia para o país, mas convergiam no sentido de que estavam contrapostos a um Estado restritivo, autoritário e intervencionista.

Até o período que antecedeu a promulgação da Nova Carta Magna, a proteção social brasileira estava sendo operada segundo uma lógica centralizada, com fragmentação institucional, baixa capacidade de incorporação social, assim como os recursos e

investimentos na área social não davam conta do quadro perverso de descontrole da economia no país, com baixos salários para a população e alta concentração de riqueza.

Neste período anterior à CF de 88, a noção de proteção social também estava orientada, sobretudo, pelo vínculo empregatício. Esta equação da seguridade social que atrelava a proteção social a uma noção contributiva, uma vez que os direitos de previdência social eram regidos segundo a lógica do contribuir para usufruir numa relação jurídica com bases legais em relações trabalhistas formais. Este padrão de política social subjugado à política econômica, segundo Pereira (2006), atravessou o governo e a ditadura Vargas (1930/1945), o período populista (1946/1963), a longa ditadura militar (1964/1984) e só foi modificado com a promulgação da CF88.

São conhecidas as características do sistema brasileiro de proteção social, construído entre 1930 e aproximadamente os anos de 1970: um sistema nacional de grandes dimensões e complexidade organizacional, envolvendo recursos entre 15% e 18% do PIB, integrado por praticamente todos os programas próprios dos modernos sistemas de proteção social – exceto o seguro-desemprego –, cobrindo grandes clientelas, mas de modo desigual e muitíssimo insuficiente. Do ponto de vista decisório e de recursos, combinava uma formidável concentração de poder e recursos no Executivo federal com forte fragmentação institucional, porosa feudalização e balcanização das decisões. Além de desperdícios e ineficiências, seus programas atendiam mal aos que deles mais necessitavam. (Draibe, 2003: 67).

Sendo assim, é neste cenário que se orienta a emergência de democratização dos espaços de decisão, bem como a criação de novos espaços que significaram a participação da sociedade civil nos processos decisórios através dos mecanismos de: plebiscito e referendo popular, audiência pública, tribuna popular e a criação dos conselhos, como sendo espaços responsáveis por traçar diretrizes para as diversas políticas públicas.

Neste sentido, diversos estudos na atualidade já se constituem como referência para o debate sobre as mudanças na configuração das políticas sociais brasileiras (Draibe 2005; Carvalho 1996 e 2002; Vaitsman 2009; Teixeira 2003; Fiori 1997; Pochmann 2004; Raichelis 2000; Sposati 2009; Jaccoud 2009; entre outros), por demonstrarem, através de distintos enfoques, os aspectos principais em que a CF de 88 é considerada um importante ponto de inflexão na redefinição da proteção social no país, tendo em vista que ela inaugura não somente um novo princípio de constitucionalidade, no sentido de que ela é a lei suprema do país, e pelo qual todos os demais atos estatais e não-estatais devem estar de acordo, mas também pela sua ênfase nos direitos humanos (coletivos e individuais). Assim como, sua proposta de descentralização administrativa e política aliada à participação popular a

estabelecessem como marco de uma nova ordem democrática para o Brasil. Sendo assim, estes estudos, ao analisarem a montagem da proteção social brasileira apontam em algumas direções específicas, permitindo aferir, de modo sintético, sobre quais são as principais mudanças disparadas pela CF de 88.

Como resultado, a Constituição de 1988 representa um avanço inegável no que diz respeito à política social no Brasil. Através dela há um adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais, assim como maior responsabilidade pública na regulação, produção e operação. Com a Constituição de 1988, há ampliação e extensão dos direitos sociais, a concepção de seguridade social passa a ser vista como forma mais abrangente da proteção social; há um afrouxamento do vínculo contributivo; há universalização do acesso e expansão da cobertura; recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; e maior comprometimento do Estado, projetando grandes provisões estatais para bens e serviços sociais. (Draibe *apud* Teixeira: 2003: 43,44).

Proteção social passa a ser entendida no sentido abrangente de proteção contra riscos sociais e não apenas ligado à seguridade social, e dessa forma a proteção deixa de ser objeto de um sistema exclusivamente contributivo, centrado no trabalho formal. Este é, sem dúvida, o início do avanço na área da proteção social brasileira, que ao assumir uma concepção não-contributiva, desvinculando a cobertura do sistema da relação com o trabalho formal regida pela legislação social trabalhista, uma vez que a noção contributiva era também não-inclusiva. Como dito por Sposati “o trabalho, o trabalhador, a relação de emprego supõem um conjunto de dispositivos reguladores, mas todos eles só são concretizados a partir de uma dada relação formalizada. No caso, não se aplica a todos os brasileiros, mas a uma parte deles” (2009:37). Para a autora, o sentido não contributivo significa que se está operando segundo uma lógica desmercantilizada ou desmercadorizada do ponto de vista econômico, cujo acesso à cobertura da proteção passa por fora das relações de mercado.

Este fato, na prática, significou além de um alargamento da cobertura, segundo Jaccoud (2009), impactos relevantes para o desenho das políticas públicas quanto à definição dos benefícios e dos beneficiários. Por esta razão, este passo constituiu um avanço considerável na própria noção tradicional de família no Brasil, ou seja, é o início de um movimento que permite romper com a formatação de políticas públicas voltadas para o trabalhador, centrado na figura do homem, como provedor da família e, por consequência, na ideia da mulher como “cuidadora do lar” e das crianças e adolescentes como “questão-problema”. Assim, à exemplo de Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) considera-se o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) como:

O conjunto de políticas e programas governamentais destinados à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. (p. 194).

Com isto, para Vaitsman (2009) a concepção de proteção social brasileira assume caráter *polissêmico*, pois passa a ser utilizada tanto para serviços e benefícios assegurados como direito, quanto para uma gama de programas e ações dirigidos ao enfrentamento de diferentes níveis de privação, risco e vulnerabilidade, prestados por tipos diversos de instituições, públicas ou privadas. Tudo isso deve ser pensado no sentido do que postulou Sposati (2009) sobre o modelo de proteção social brasileiro, afirmando que enquanto modelo, “indicará sempre uma relação do presente com o futuro. Como um conceito ele é um vir a ser. A sua aplicação real é que vai lhe dar a forma para além do conceito” (p. 16).

Essa polissemia da proteção social brasileira a que se referiu Vaitsman (2009), sem dúvida, repercutiu sobremaneira para o desenvolvimento das políticas sociais, que a partir de então, tinham na CF de 88 um marco legal que amparava as mudanças na sua concepção. No entanto, ao ampliar os direitos sociais, a CF de 88 não somente estendeu a cobertura de seus serviços, mas colocou uma lente de aumento na clara necessidade de renovação das políticas sociais brasileiras, uma vez que estas políticas ainda operavam segundo uma lógica fragmentada e sob as condições financeiras de um país que enfrentava um período de intensa crise econômica.

1.2 MUDANÇAS NA PROTEÇÃO SOCIAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990 – OS DESCOMPASSOS ENTRE POLÍTICA ECONÔMICA E A QUESTÃO SOCIAL.

Todo o contexto político e econômico da primeira metade dos anos 1980 pode ser resumido pela retomada da questão social na agenda brasileira, sendo este um período marcado por intensa negociação entre os setores do governo e da sociedade civil na afirmação de direitos sociais e na exigência do estabelecimento de uma gestão democrática de governo. A consequência deste cenário para os anos 1990 foi uma enorme expectativa de que os direitos sociais conquistados na década anterior se afirmassem na prática, e assim contribuíssem para uma profunda reversão das desigualdades sociais do país.

No entanto, um dos principais fatores de entrave ao estabelecimento das políticas sociais dos anos 90 diz respeito à condução da política econômica do governo brasileiro, que

voltada para o denominado “ajuste econômico”¹⁰, cuja marca principal foi a da subordinação da economia do país às exigências das agências multilaterais¹¹. Isso vai significar que o entusiasmo político decorrente das conquistas da década anterior, nos anos 90, se traduziu numa relação perversa entre o estabelecimento de uma política universalista no campo social e a restrição do financiamento social. Demonstrando que a afirmação de direitos sociais está muito além da construção de marcos legais (o que ocorreu com grande intensidade neste período). Sendo assim, é no descompasso entre a política econômica e a questão social que esta década se inscreveu.

Pode-se verificar que na década de 1980, não houve uma descontinuidade no crescimento da proteção social: foi expandido o gasto público e adotados critérios universalistas para definição de direitos. Esse incremento na incorporação de novas clientelas ao sistema de proteção social foi formalizado na Constituição de 1988. Com a instituição da estabilização proposta pelo Plano Real, em 1994, pode-se dizer que o conjunto de instrumentos e políticas econômicas de que é dotado o Estado, sofreu uma centralização organizada com o objetivo de estabilizar os gastos públicos, com efeitos importantes sobre a inserção da economia no mercado global. Esse é um ponto muito importante para explicar a dinâmica da proteção social a partir de meados da década de 1990 no Brasil. (Costa, 2002: 17)

Nesse sentido, para Cruz e Guareschi (2009), as décadas de 80 e 90 foram não só *paradigmáticas*, uma vez que a CF de 88 serviu como disparador de um processo singular de reformas no campo democrático, jurídico e político, como *paradoxais* no que se refere às contradições inerentes ao cenário econômico do país, que naquele momento buscava diminuir a inflação e aumentar o crescimento econômico.

O problema está no fato de que esta equação foi pautada em detrimento do campo social, e com isso, para as autoras, o paradoxo brasileiro está no fato de que os avanços de sua normativa jurídica, em termos de assegurar garantias, não se realizavam na prática das políticas sociais que estavam atreladas a esse modelo econômico, que por si só, feria os princípios da Nova Constituição.

Ocorre que, ao mesmo tempo em que o Estado se coloca constitucionalmente como garantidor de direitos, chamando para si a responsabilidade na provisão de recursos e serviços, a sua política econômica, responsável por subsidiar o campo social, atuava na direção oposta ao se colocar como uma política de crescimento que atravessava os princípios constitucionais dos direitos sociais instituídos. Com isso, os custos sociais desta equação

¹⁰ Caracterizado pelo controle da inflação cada vez mais crescente e pelas tentativas de estabilização do Plano Real.

¹¹ Principalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

atravessaram toda a década de 90 e foram os responsáveis por provocar uma série de mudanças na forma de conceber e executar a proteção social brasileira.

Lobato (2009), ao analisar as políticas sociais, especialmente a seguridade social, no período pós CF de 88 identifica três elementos que marcaram a concepção da questão social no Brasil. Para a autora, a **constitucionalização** dos direitos sociais inaugurou a noção de bens sociais como direitos de cidadania nas políticas sociais brasileiras. Outro aspecto refere-se à questão da **abrangência**, no sentido de que diversos problemas sociais passaram a contar com um arcabouço legal próprio e uma compreensão específica na definição de estratégias e ações. Para ela, “são exemplos importantes dessa abrangência, as políticas de proteção à infância e adolescência entre as quais se destacam a política de combate à exploração sexual desses segmentos e a política contra o trabalho infantil” (p. 723). O terceiro elemento para a autora é o da **ampliação**, ou seja, a entrada de novos atores em cena através do processo de redemocratização possibilitou um reconhecimento da produção social dos problemas sociais, bem como, da relação que estes problemas têm entre si.

O legado da CF de 88, segundo Sposati (2009) refere-se a duas ordens de questões: uma na introdução de uma mudança **qualitativa** no conceito de proteção social e outra na transformação quanto ao **status** das políticas sociais brasileiras. Para a autora, este legado significou três questões fundamentais para a recondução do sistema de proteção social brasileiro: (i) a lógica não contributiva em que ele passa a se inserir; (ii) a transformação das ações de cunho assistencialistas do passado servem como um embrião para a construção de uma política de assistência social inclusiva, (iii) o estabelecimento das condições materiais para efetivação e preservação de direitos universalizantes. No entanto, como alerta Pereira (2006), os vícios de uma gestão desarticulada e fragmentada ainda se colocavam como um enorme desafio a ser superado, uma vez que:

A Seguridade Social instituída pela Constituição Federal de 1988, apesar de inovadora e de intencionar a construção de um padrão amplo de direitos sociais, caracterizou-se como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados do trabalho (Previdência), direitos de caráter universal (Saúde) e direitos seletivos (Assistência). Além disso, [...] não instituíram um sistema homogêneo, integrado e articulado. (p. 02).

Conforme afirmaram Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), o texto constitucional de 88, por si só, não realizou uma refundação no Sistema Brasileiro de Proteção Social. Os autores destacam que, em certo sentido, o princípio da universalidade dos direitos que está presente na CF de 88 é contraditório se tomarmos como exemplo o caso da assistência social, que

passa a oferecer seus serviços “a quem dela necessitar” ao tempo que reafirma o atendimento a grupos vulneráveis como crianças, idosos ou portadores de deficiência, numa clara delimitação de “perfil de beneficiados” demonstrando um *modus operandi* seletivo/focalizado em relação à cobertura de seus serviços. Apesar de se considerar o avanço da proteção social brasileira de se romper com a lógica contributivista baseada na mercadorização, deve-se levar em conta que a ideia universalizante que opera segundo uma lógica distributiva ou não-contributiva requer uma coerência conceitual que nem a sociedade e nem o Estado tinham claramente definidas naquele momento.

Neste sentido, é possível afirmar que apesar da CF de 88 ter assumido a necessidade de um sistema único e integrado de gestão da proteção social, na prática, como definem os autores, essa transformação exigiu repensar novas institucionalidades para dar conta das novas garantias de proteção social gestada pós CF de 88, uma vez que havia uma grande e diversificada produção de sentidos sobre riscos sociais e pobreza que aumentavam o desafio na definição de um público a ser atendido e na implementação de um sistema integrado de políticas públicas.

Segundo Draibe (2003), este desmonte de uma estrutura que reproduzia desigualdades em direção à introdução, sobretudo nas políticas sociais, de mecanismos redistributivos fortes exigia uma revisão conceitual e cultural profunda sobre o que se considerava e o que se propunha como uma política universalista, a fim de evitar que sob uma denominação universalista operassem as mesmas reproduções de desigualdades que se buscava combater. Para a autora, esta tarefa não foi realizada até 1988, pois somente na década seguinte, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a reforma do sistema de proteção social tornou a ser tematizada, segundo ela “em outro ambiente intelectual e valorativo e em meio às restrições fiscais que acompanharam o programa de estabilização e as reformas pró-mercado, um outro ciclo de mudanças veio alterar a fisionomia do sistema brasileiro de proteção social” (p. 70).

Sendo assim, este salto *qualitativo* e esta transformação no *status* das políticas sociais brasileiras a que se referiu Sposati, passam a ser, nos anos 90, objeto de discussão permeado principalmente pelos temas da pobreza, risco e vulnerabilidade social, combinados com a busca em romper com a fragmentação das ações de governo. Isto significou que a proteção social começou a ser pensada como produto de uma política nacional de assistência social, cujas mudanças, na prática, começaram a se materializar especialmente com a aprovação, em

1993, da Lei Orgânica de Assistência Social, a LOAS¹², que se constitui como um marco regulatório da própria CF de 88 em matéria de assistência social, pois ela define os conselhos de assistência social como instâncias deliberativas que tem por objetivo constituir um sistema descentralizado e participativo. Institui o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e ainda estabelece as Conferências Nacionais de Assistência Social com a finalidade de avaliar e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

A Constituição de 1988 e a Loas buscam realizar uma definição mais clara, apesar de ainda imprecisa, do público-alvo (crianças, jovens, idosos, portadores de deficiência e famílias), dos critérios de elegibilidade (cortes etários e de renda) e das ações assistenciais. Com isso, políticas assistencialistas antes discricionárias (por definição, circunstanciais e sujeitas a manipulações clientelistas e eleitorais) puderam tornar-se políticas de Estado, sujeitas a regras estáveis e, em alguns casos, de aplicação universal. Estes instrumentos legais têm ajudado a desmarginalizar – e em alguns casos, até descriminalizar – parcela da população potencialmente beneficiária da Assistência Social. (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2005: 220).

Segundo Pereira (2006), a LOAS pode ser considerada como um marco para a definição da assistência social como política que envolve duas dimensões: a **racional**, isto é, a assistência social amparada por estudos e pesquisas que diagnosticam e avaliam seus efeitos e impactos. É a dimensão **cívica** que vincula a assistência social aos direitos de cidadania. Além do mais, para a autora, ela é assumida como **pública**, uma vez que compete ao Estado sua execução e à sociedade o exercício de controle democrático. A autora destaca a **dimensão distributiva** que assume a assistência social a partir da LOAS, contraposta à ideia contributiva da previdência, para ela, com a Loas, a assistência social “volta-se para a pobreza absoluta, mas também para a pobreza relativa e/ou para a desigualdade social e rompe com a visão contratualista de proteção social, baseada na ética capitalista do trabalho” (Pereira, 2006:04).

No entanto, a LOAS depois de sofrer o veto do Governo Collor teve sua implementação iniciada somente em 1995, as reformas institucionais que se buscava com a nova conceituação da proteção social na CF de 88 regulamentada através da LOAS foram consideradas não efetivadas nos anos 90, principalmente na área social, houve um agravamento das desigualdades sociais e como tentativa de responder a essa demanda alarmante, as ações do governo tinham foco em programas de cunho assistencialistas, de transferência de renda e na utilização de fundos sociais de emergência.

¹² Lei nº 8.742

Por estas razões, ao analisar o sistema de proteção social da década de 90, Pereira (2006) considera que essa concepção progressista da Seguridade Social inscrita na CF de 88, que afirmava um padrão de cidadania alargado foi duramente atacada nos governos Collor e FHC com o avanço do projeto neoliberal por todo o mundo. Especialmente na tentativa de estabelecer uma política descentralizada no Governo FHC, que baseada na CF de 88, ao ser conduzido na prática e revelou como uma política conservadora e de transferência de responsabilidade de governo para os demais entes federativos (estaduais e municipais).

Desse modo, a década de 90 pode ser considerada uma década de ‘promessas não cumpridas’ para a área da seguridade brasileira, apesar de também caracterizar o início do avanço em relação às legislações e a mudanças no caráter da proteção social que tinham por base a ampliação dos direitos sociais presentes na CF de 88, não se realizou a mudança estrutural que se idealizava, mais que isso, da qual necessitava o campo social brasileiro. Na prática constatou-se que esta mudança seria mais lenta e gradual do que se imaginava. Somente a partir dos anos 2000, com a combinação do estabelecimento destes marcos legais somados a um novo cenário político decorrente do Governo Lula, é que a proteção social brasileira começou a ser de fato impulsionada através de um sistema único que nas palavras de Freitas constitui:

O SUAS deve regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e articulada com iniciativas da sociedade civil. (2007:72)

Isto ocorreu em 2004 e 2005 quando da aprovação do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social - o SUAS¹³. A partir destes dois eventos, especialmente com o estabelecimento do SUAS, é possível verificar um impacto particular na forma de executar políticas públicas para a proteção social na área das crianças e adolescentes no Brasil. Isso se deve à combinação de alguns fatores principais: *(i)* o SUAS foi formatado, segundo Couto (2009), “como um sistema orgânico em que a articulação entre as três esferas de governos (federal, estadual e municipal) são fundamentais” (p. 206). O que para a autora significa que o Estado deve ocupar a posição central na provisão de serviços

¹³ A base para a constituição do SUAS foi decorrente da aprovação, em julho de 2005 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), da Norma Operacional Básica, conhecida como NOB do SUAS, ela institui as novas regras para a operacionalização da assistência social brasileira.

socioassistenciais. A execução desta articulação se vincula diretamente a um segundo ponto, isto é, **(ii)** a proteção social passa a ser entendida como proteção social básica (de caráter preventivo) e proteção social especial (média e alta complexidade – situações de alta vulnerabilidade pessoal e social). Essa noção de proteção significa que as políticas públicas devem ser direcionadas segundo o foco de uma necessidade especializada e particularizada, de acordo com a realidade do contexto vivenciado e não somente apoiada numa noção generalizante de “pobreza absoluta” ou “pobreza relativa”.

Estes dois fatores estão ligados a um terceiro, ou seja, **(iii)** a execução das políticas tem o foco na família, como já havia enunciado a LOAS, como forma de romper com uma lógica individualista de prestação de serviços. E, por fim, **(iv)** no que se refere à metodologia, este sistema está formatado para atuar em rede. Uma vez que a estratégia pensada para dar conta da forma articulada de gestão tendo como foco uma proteção social que prevê níveis de atenção especializados devendo ser executada em rede, esta metodologia é a própria estratégia que garante o funcionamento de todo este sistema. Sobre estes pontos, Couto (2009) resume o elo entre estes fatores de forma clara ao afirmar que:

Engendrar uma organização da política dividindo-a em proteção social básica e especial delimita com clareza o campo no qual é preciso construir respostas. A tentativa de romper com serviços por segmentos e realinhar uma rede de prestação de serviços articulada às necessidades sociais é uma tentativa de redefinir a rede sociassistencial e repensá-la. Na contramão dessa organização, encontra-se a maioria dos serviços organizados privados e/ou públicos que se constituíram para atender às demandas dos segmentos. (p.216).

É com base nestas mudanças ocorridas entre o período de 1980 e os anos 2000 que Draibe (2005) trabalha com a ideia de que ocorreram dois ciclos de reforma na área da proteção social brasileira. No que se refere à proteção à pobreza ela identifica um 1º ciclo de reformas entre 1985-1994, cuja área da assistência social teria sido reformada e um 2º ciclo de reformas entre 1995-2000, no qual os Programas de Combate à Pobreza e a Rede de Proteção foram introduzidos.

Assim, ao se refletir sobre o sistema de proteção social que emerge da Constituição de 1988, vai-se além da análise dos espaços abertos à ação estatal. Trata-se igualmente de refletir em que medida o campo da proteção social aberto pela nova Constituição provoca a construção ou reconstrução de eixos diferenciados de políticas sociais, em torno dos quais passam a se desenvolver políticas articuladas e tensões específicas. (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2005: 195).

Neste sentido, toda essa montagem do sistema de proteção social brasileiro que hoje está condensado no SUAS implicou para a infância e juventude um salto qualitativo

fundamental na concepção e na condução das estratégias para o desenvolvimento das políticas públicas voltadas a esta categoria. Tendo em vista que as políticas públicas têm por primazia a materialização em ações dos dispositivos inscritos nos seus marcos legais específicos (CF de 88 e ECA), consequentemente, estas políticas públicas devem operar segundo a lógica da proteção social inscrita na própria política nacional de assistência formatada pelo SUAS (territorializada através das três esferas de governo, diferenciada em níveis, com foco na família, e operadas em rede). O direito das crianças e adolescentes à proteção e a busca da sua efetivação na forma de políticas públicas é a própria combinação destes elementos, e sendo assim, trataremos de como eles se combinam e quais as principais consequências observadas no desenvolvimento das políticas públicas para infância e juventude no Brasil.

Capítulo 2

RECONFIGURAÇÕES DA INFÂNCIA E JUVENTUDE BRASILEIRA – A COMPOSIÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO INTEGRAL.

Neste cenário de transformações sociais e políticas traçados até aqui, pós CF de 88 e ao longo dos anos 1990 - 2000, marcados, sobretudo, pela política monetária ofensiva do capital e seus “ajustes econômicos” e pelo acirramento da questão social (das desigualdades), sem dúvida, verifica-se uma mudança na percepção sobre as crianças e adolescentes emergindo com bastante força. Uma das principais mudanças claramente observadas refere-se à utilização do conceito de ‘risco’ para contextualizar a infância brasileira. Ou seja, a superação da equação que associava a “*infância pobre*” a uma “*infância perigosa*”, para a *infância em situação de risco* expressa um novo olhar sobre a infância em que o sentido do risco passa a referir-se a uma ameaça, isto é, a ameaça da violação de direitos.

Ao assumir esta nova concepção do risco como uma ameaça a violação de direitos também se está assumindo a necessidade de que estes direitos sejam enunciados e que se trabalhe em torno de estratégias de garantia e de aplicabilidade. Com isso, a infância e adolescência passam a ser objeto de políticas públicas que incorporam a visão contemporânea de direitos humanos e a noção de proteção, mais que isso incorpora a montagem de um sistema de proteção.

Por esta razão, todo este novo desenho da seguridade social brasileira e principalmente da assistência social iniciado com CF de 88 até a formatação do SUAS tiveram importância fundamental que impactaram na composição do Sistema de Proteção Integral às Crianças e Adolescentes no Brasil como conhecemos hoje. Os pilares que dão sustentação a política de proteção na atualidade foram conformados segundo estes instrumentos e estão inseridos na grande área da proteção social brasileira, desde a incorporação, pela primeira vez, num texto constitucional brasileiro de um capítulo dedicado às crianças e adolescentes, até a visão sistêmica incorporada pelo SUAS. O exame destes instrumentos nos permite verificar as conexões que traduziram para a cobertura da seguridade social a política de proteção integral às crianças e adolescentes como uma de suas áreas prioritárias em que se vincula a esta categoria como sujeitos de direitos elevando-se em consideração seu peculiar reconhecimento

como pessoas em condições especiais de desenvolvimento, com caráter de prioridade absoluta e em torno dos quais estão combinadas as estratégias de proteção.

A incorporação da assistência social à seguridade social brasileira, como política pública que deve operar por meio do SUAS, significou um enorme desafio no sentido de romper com políticas de cunho assistencialistas e demasiadamente filantrópicas. Dessa forma, no que se refere às crianças e adolescentes, o SUAS é a montagem do que se preconizava desde a própria CF de 88, em conformidade com a Doutrina da Proteção Integral da ONU, quando sobre a proteção integral a crianças e adolescentes já estava estabelecido em seu artigo 227 como “prioridade absoluta” e “dever da família, da sociedade e do Estado”. No entanto, este entendimento que coloca a sociedade em primeiro plano, a família em segundo e, por fim o Estado é a premissa de uma política que visa envolver a sociedade, especialmente através de suas organizações assistenciais, buscando preservar o lugar da família.

O Sistema Único integra uma política pactuada nacionalmente, que prevê uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com ações voltadas para o fortalecimento da família. Baseado em critérios e procedimentos transparentes, altera fundamentalmente operações como o repasse de recursos federais para estados, municípios e Distrito Federal; a prestação de contas e o modo como serviços e municípios estão hoje articulados. (Freitas, 2007: 72)

Esta preocupação com a família revela uma preocupação particular em que o Estado não se coloque de forma estigmatizante em relação principalmente a situação de pobreza, uma vez que, ser pobre ou de família pobre por si só, não deve servir como justificativa para o afastamento da criança ou adolescente do núcleo familiar. E, por fim, significa ainda que o Estado deva ser acionado por último, quando todas as outras formas alternativas já tenham sido esgotadas. Esses princípios têm haver com uma política de intervenção mínima de não-institucionalização das crianças e adolescentes, como era de praxe na execução das ações da antiga “doutrina da situação irregular do menor”.

A ênfase na família aponta para a ainda forte presença, na sociedade brasileira, da atenção doméstica, identificada como espaço estratégico de efetivação de cuidados e mesmo de proteção social. Ainda no âmbito da proteção ofertada pela esfera privada, deve-se destacar a expressiva acolhida, pelo texto constitucional, do papel estratégico das entidades beneficentes para realização de serviços no campo da Assistência Social. Tais orientações indicam a relevância da família e da benemerência na configuração desta política, com repercussões importantes no formato do modelo brasileiro de proteção social. (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2008: 186)

Com isso, é preciso chamar a atenção para a distinção feita por Sposati (2009) ao analisar a proteção social no Brasil pós CF de 88, tendo em vista que para ela, desde a sua promulgação, no Brasil o debate em torno da proteção social implica lidar com o embate entre duas concepções abrangentes de assistência social, ou seja, são dois modos de interpretá-la, onde por um lado, a assistência social é considerada como política pública nacional, e assim, ela é vista como dever do Estado e direito da população. E, por outro lado, a visão que a interpreta pelo princípio da *subsidiariedade*, segundo a qual o Estado deve ser acionado em último caso. Para a autora, esta segunda lógica fundamenta-se na solidariedade, com forte atuação das organizações sociais subvencionadas pelo Estado.

Neste sentido, no que se refere às crianças e adolescentes desde a própria CF de 88 e, mais tarde, em 1990 incorporada pelo ECA, prevalecem o princípio da subsidiariedade como uma lógica que se fundamenta na parceria, nos convênios e na cooperação, especialmente entre a sociedade civil organizada e o Estado. Mais uma vez, a incorporação de um princípio significando uma mudança na concepção das crianças e adolescentes no Brasil, como destacado por Passetti *apud* Cruz e Guareschi:

Enquanto o antigo Código de Menores realizava a classificação das crianças e adolescentes de acordo com sua inserção no trabalho e sua conduta, estabelecendo graus de periculosidade que se originariam na família, o ECA irá definir a situação socioeconômica como fundamental para compreendermos as condições de emergência da *infância em situação de risco*, cabendo ao Estado, em conjunto com a sociedade civil, formular políticas públicas que dêem conta desta questão. (Passetti, 1999, *apud* Cruz e Guareschi, 2009, p. 76)

Atender ao princípio da subsidiariedade de uma política de intervenção estatal não estigmatizante significa ainda que a própria formatação das estratégias para cumprir esta tarefa, exigem a combinação de níveis de ações preventivos e reparadores, que por sua vez, significam a articulação entre as diferentes instâncias de governo e deste com a sociedade civil.

Sendo assim, a operacionalização das estratégias de garantia dos direitos previstos no ECA através da sua Doutrina de Proteção Integral está formatado segundo um Sistema de Garantia de Direitos que se dá em forma de gestão articulada de políticas públicas. Isto está expresso no artigo 86 do ECA ao considerar que “a Política de Atendimento far-se-á através de um conjunto integrado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Neste sentido, a Política de Atendimento prevista no ECA está operacionalizada através da criação de três órgãos: os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e Fundos da Infância e da Adolescência. De tal modo que, esta articulação de políticas previstas no ECA somada a LOAS, que já previa a proposição de um conjunto integrado de ações entre governo e sociedade civil, e ao SUAS que se coloca como a materialização disto e cuja formatação, como instrumento que traduz a LOAS, articula a área da proteção social por níveis de complexidade de redes de proteção (proteção social básica; proteção social especial –subdivididas em de “média” e “alta” complexidades) se colocam como instrumentos que funcionam através de uma gestão articulada, que tem por fundamento a descentralização.

Para Raichelis (2000), as relações entre governo e sociedade civil que se dão sob a publicização dos processos de produção de serviços sociais como direitos sociais implicam a consideração, no campo da assistência social, acerca dos mecanismos que são produzidos a partir desta relação entre governo e organizações assistenciais.

Isso porque a implementação de bens e serviços assistenciais tem sido assentada no que se convencionou denominar de rede de solidariedade da sociedade, composta por um conjunto de entidades sociais privadas (filantrópicas, assistenciais, beneficentes etc.) não-lucrativas e não-mercantis, que vêm exercendo historicamente a intermediação na prestação direta de serviços assistenciais aos setores mais pobres. (Raichelis, 2000: 235).

Para a autora, a CF de 88 apesar de estabelecer a assistência social como política pública que deveria ser conduzida pelo Estado ao adotara lógica da subsidiaridade confere ao governo um papel complementar e coadjuvante na proteção social. Sendo assim, a introdução deste sentido de rede de proteção requer, principalmente, o estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade civil organizada. Uma vez que atuar em favor da infância e adolescência por si só, desafia às políticas públicas de forma particular a uma gestão articulada, onde a exigência de uma completude se faz necessária, pois está relacionada ao fato de que a temática criança e adolescente está intrinsecamente relacionada a um contexto social, familiar, educativo e de saúde, ou seja, faz com que esta categoria engendre naturalmente a exigência de políticas combinadas durante todo o tempo.

Com isso, ocorre que a subsidiaridade operada na lógica articulada confere ao desafio de atuar em rede um padrão de relações que não está ligado somente ao estabelecimento de condições estruturais para tal exercício, mas à produção de uma nova metodologia que

implica a (re)configuração de papéis e o estabelecimento de co-relação de forças entre seus participantes.

2.1. Relações entre Atores, Estado e Sociedade Civil Organizada- as novas regras do “jogo” na execução das políticas públicas de proteção.

A marca da *articulação* impressa às políticas sociais brasileiras a partir da CF de 88, e que se intensificou na área da proteção social nos anos 90, teve uma importante repercussão na montagem do sistema de proteção social inscrito na LOAS e operacionalizado pelo SUAS em 2005, cuja principal consequência deste direcionamento está na modificação das relações entre o Estado e a sociedade civil organizada.

Em face desta dinâmica, os movimentos sociais voltados para ações comunitárias, assessorias populares e centros de defesa de direitos, que antes atuavam no campo social numa conjuntura de contraposição ao Estado, se encontravam, com o desafio de rever suas bases políticas e institucionais. Neste momento em que o Estado monta um sistema que se propõe articulado, e confere abertura participativa as organizações da sociedade civil, ele busca instalar uma nova dinâmica de execução das políticas sociais que ao se colocar como pano de fundo para um discurso agregador de atores sociais altera, sobremaneira, as regras do “jogo”.

É neste cenário, segundo discute Landim (1993) em sua tese sobre “A invenção das ONGs”, que após processo de redemocratização, o Estado brasileiro, ao entrar nesse campo de atuação, até então dominado pelos movimentos sociais, através da incorporação do social na agenda política, num primeiro momento reforça a necessidade de que estes atores da sociedade civil organizada assegurem aos movimentos sociais o seu caráter de atuação não-governamental como posicionamento político, ao tempo em que buscam reforçar seu campo de atuação na área social ou como definido pela autora, na esfera “popular”.

E, concomitantemente a esse processo, houve a necessidade de que estes mesmos atores investissem na definição de um conteúdo ético-político de relações com o Estado, que dada a sua nova marca de executar políticas segundo uma lógica articulada, já não permitia uma contraposição tão clara, tão rígida aos movimentos sociais atuantes na época.

O investimento na adoção de um nome e no estabelecimento de determinados padrões de legitimidade correlatos aos novos tempos de final da década revela não apenas o processo de autonomização crescente de um campo, mas também o da

criação ou consolidação de hierarquias e poderes entre seus participantes. (Landim, 1993: 149).

Neste novo contexto, a sociedade civil organizada era composta por uma diversidade de atores que se expressavam através de associações, grupos, movimentos e ONGs, que ao estabelecerem um diálogo com o Estado muitos deles, especialmente as ONGs se confrontaram com a exigência de uma dupla tarefa que constituía na necessidade de pensar numa institucionalização de suas organizações, no que se refere à matéria jurídica e a organização estrutural em termos de sustentabilidade financeira. Especialmente neste contexto da década 90, em que a cooperação internacional começou a retirar grande parte do financiamento destas organizações.

E, no que se refere a um conteúdo político, uma vez que o exercício de trabalhar articulado com o Estado colocava em xeque seu caráter autônomo que até então, era traduzido pela própria forma de agir independente dele. Isto revela um momento particular, em que para além da definição de uma nomenclatura, a sociedade civil organizada, atuando sob o rótulo político de Organizações Não Governamentais enfrentava o desafio de repensar sua lógica de atuação e reposicionar suas estratégias, de modo que as parcerias e cooperações com o Estado não afetassem a essência de seu projeto político.

Neste sentido, o primeiro grande desafio enfrentado pelas ONGs ao inaugurarem um relacionamento com o Estado democrático foi o de construir um relacionamento com este Estado sem se confundir com ele. A antiga bandeira política da autonomia ganhou novas cores e novos contrastes. Se antes afirmar-se como atores políticos autônomos significava marcar uma posição clara de ser, a princípio e por princípio, contra o Estado, agora, passa-se a defender uma relação mais estreita com o Estado, mas o sentido político deste também passa a ser objeto de disputa. (Medeiros, 2007: 182).

Uma vez que o conflito polarizador que colocava a sociedade civil contra o Estado é retirado de cena com a abertura política da redemocratização, dá-se lugar ao estabelecimento de novas relações entre o Estado e a sociedade civil organizada, que naquele momento estava sendo “convocada” a uma participação efetiva na execução das políticas públicas, ao tempo em que, segundo Medeiros (2007) o governo brasileiro cortava os gastos nas áreas sociais como saúde, educação e assistência, como forma de reestruturar seu modelo de gestão. A essa diminuição nos gastos estava combinada uma maior incidência das organizações sociais na prestação de serviços que antes eram oferecidos por órgãos estatais, tendo as ONGs um papel fundamental na execução de políticas públicas.

A este encontro entre a conquista de uma maior participação por parte dos atores da sociedade civil por um lado, e um projeto político que defendia a minimização do Estado por outro, Dagnino (2004) caracterizou como uma “confluência perversa”. A disputa em torno deste sentido político passa, sem dúvida, pela revisão do princípio de fundamento da sociedade civil organizada, uma vez que este encontro com o Estado exige nova forma de participação dos atores e coloca em xeque seus fundamentos enquanto espaço de explicitação de conflitos e exercício do controle social.

Neste sentido, é interessante notar que em seu fundamento, a esfera da sociedade civil organizada, tem pautado sua atuação em fortes princípios que se denominam em torno de uma espécie de virtuosidade, como se fosse algo que lhe é inerente, natural. Este senso de “retidão”, num primeiro momento, pode ser caracterizado como um esforço em elevar a esfera da sociedade civil organizada a uma dimensão ético-política que é simbólica, e lhe conferia determinados atributos “moralizantes”, pautados, por um lado, em questões como respeito, confiança, solidariedade, e por outro, se sustentavam num discurso que apregoava a autonomia e independência em relação ao Estado como um dos seus principais pilares. Com isso, ser sociedade civil remetia a uma série de instituições que não mantinham nenhuma relação com o Estado.

No caso brasileiro, essas categorias ético-políticas foram “embaralhadas” com a participação dos atores da sociedade civil organizada na esfera pública conferida pela abertura democrática. Num primeiro momento, tratada como um imperativo, a participação estava relacionada a ocupar determinados “assentos” que antes só eram garantidos ao Estado.

Ao tomar estes “assentos” a sociedade civil organizada encontrou um Estado cada vez mais retraído na prestação de serviços básicos e que convocava sua inserção na modalidade de executores de políticas públicas investindo no repasse de recursos a estas organizações. Com isso, a posição dos atores não governamentais foi se constituindo de forma acrítica e despolitizada, uma vez que o Estado ao se apropriar do discurso da participação conferiu à sociedade civil organizada um lugar de “prestadoras de serviços” e não um espaço de compartilhamento de decisões e de poder.

De tal modo que, a participação estava garantida, mas os sentido e significados dela são distintos para os diferentes projetos políticos que separam (ou devem separar) o Estado da sociedade civil organizada. Sobre esta questão Dagnino (2004a) argumenta que “nessa

disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário” (p.97). O que a autora chama a atenção é para o fato de que em relação a este projeto democrático-participativo, sob o qual parece neste momento haver uma nuvem bastante nebulosa pairando sobre as diferentes assimilações dos distintos projetos políticos situados no âmbito do Estado e no âmbito da sociedade civil, estamos diante de uma “crise discursiva”.

Nesse sentido, como destaca Dagnino (2004b) “nossa hipótese central sobre a noção de projetos políticos é que eles não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam e veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas” (p. 199).

A noção de projetos políticos pode contribuir para superar essa visão homogeneizadora tanto do Estado quanto da sociedade civil e o reconhecimento da sua diversidade interna, como base para repensar as suas relações. A identificação e a distinção clara dos diferentes projetos políticos presentes no interior do aparato de Estado e na sociedade civil nos leva a perceber que a clivagem estrutural entre Estado e Sociedade civil não é suficiente para entender as suas relações. Ela deve então ser combinada com outras clivagens, constituídas por esses distintos projetos, que não necessariamente coincidem com ela mas a atravessam. Essa perspectiva de análise pode fornecer um cenário muito mais complexo da dinâmica da construção democrática do que a tão difundida redução maniqueísta dos dois pólos principais dessa dinâmica. (Dagnino, 2004b: 199)

Especialmente para a sociedade civil, que ao reposicionar-se frente ao Estado, está correndo o sério risco de esvaziar seu papel ao ser caracterizada como mera prestadora de serviços. Por esta razão, este sentido de articulação proposto pelo Governo coloca a participação destas ONGs numa posição ambígua entre complementaridade e substituição em relação ao Estado, pois ao mesmo tempo em que esta abertura democratiza o Estado, ela coloca para as ONGs o desafio de ressignificar sua participação.

De modo que, para Dagnino (2004) é justamente aí que reside à perversidade dessa confluência e o dilema imposto por ela, que instaura uma tensão que atravessa toda a dinâmica do avanço democrático no Brasil. E aqui se insere uma crítica à visão homogeneizante da sociedade civil que permeou a ressignificação de sua relação como Estado no processo instaurado pela democracia participativa.

Com efeito, bastou mudar a interpretação do Estado como um inimigo, com o qual a relação era de confrontação, para a visão do Estado como uma instituição com a qual se pode e se deve cooperar, assumindo-se que dada a sua natureza democrática, ele responde agora a legitimamente às necessidades da cidadania, para que se desse uma

virada na velha ideia confrontacional e se constituísse um imaginário de indiferenciação e despolitização. A sociedade civil perde o sentido e fica-se apenas com a cooperação, em uma nova visão homogeneizante, cujo efeito principal é a despolitização das relações entre sociedade civil e o Estado, já que o conflito desaparece da cena. (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006: 22).

Esta crítica à visão homogeneizante a que estão se referindo Dagnino, Olvera e Panfichi, significa que este processo não deve ser compreendido através da visão da sociedade civil como um ator unificado, uma vez que este campo circunscreve uma gama de atores sociais, com diferentes agendas, que tendem cada vez mais a atuar de forma especializada, isto é, segundo uma causa específica (movimento negro, indígena, de mulheres e etc.). Assim como também se referem a diferentes formas de atuação (sindicatos, associações, redes, entre outros).

Com isso, o principal efeito desta mudança impulsionada pela descentralização das políticas públicas, que se combina com a dimensão participativa da sociedade civil organizada na nova ordem democrática, é, sem dúvida, a formação de redes sociais como uma das metodologias de atuação articulada na gestão de políticas sociais, buscando integrar esta diversidade de atores e temas.

Portanto, o processo instaurado pelo Estado com a descentralização, transferindo suas competências para outras instâncias governamentais na gestão das políticas sociais, cria novas possibilidades de gestão e de parcerias. Nesse contexto, as organizações sem fins lucrativos passam a integrar esse movimento e a articular-se em rede com outros organismos estatais e privados, privilegiando a ação intersetorial, que ocasiona a criação de respostas novas aos problemas sociais. (Junqueira, 2004: 35).

Essa marca da gestão articulada em que se inscreveu o ordenamento jurídico da assistência social brasileira nestes últimos 30 anos e que culminou na composição do SUAS, se complexificou de tal forma, que mudou a própria natureza do papel central do Estado de provedor/executor de políticas públicas para articulador das redes de proteção. Especialmente no que se refere às crianças e adolescentes, dar conta do princípio da subsidiaridade previsto na Constituição de 88 e no funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) do ECA, a criação ou o acionamento de redes de proteção está pautada, por um lado, no princípio da incompletude do Estado, que por si só não é capaz de dar conta da proteção integral, e sendo assim, também se fundamenta no princípio da complementaridade através da participação das organizações sociais formando um conjunto integrado de ações.

Neste sentido, ganha força no Brasil a ideia de atuar segundo a denominação de redes sociais e redes temáticas. Para Gohn (2008), o que diferencia as redes sociais das redes temáticas é o alcance da atuação, ou seja, “a rede social tem um enraizamento maior com as comunidades locais. A rede temática tem poder de articulação que extrapola o nível local, atuando da esfera local até a global” (p. 446). Para a autora, as redes sociais funcionam como indicadores dos vínculos e das alianças existentes nas redes temáticas. Inicialmente, a ideia de rede surge como alternativa estratégica, uma ferramenta em que os diversos atores se relacionam estabelecendo conexões no sistema e buscam um conjunto não-hierarquizado de relações entre eles.

Todo este movimento articulado entre Estado e sociedade civil organizada tem exigido o exame do posicionamento político da sociedade civil, dos seus atores, nesta nova dinâmica. Scherer-Warren (2006), identifica a sociedade civil como:

“a representação de vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas” (p.110).

A autora enuncia que existem três níveis que tipificam essa atuação da sociedade civil na atualidade, a saber: (i) o *associativismo local* – do qual fazem parte as associações civis, grupos comunitários que atuam como expressões locais e/ou comunitárias. (ii) As *formas de articulação inter-organizacionais* – aqui se destacam os fóruns, as associações nacionais de ONGs e as redes de redes que ao se relacionarem entre si buscam empoderar a sociedade civil e representar o associativismo local. (iii) Por fim, as *mobilizações na esfera pública* – que se constituem como articulações dos movimentos sociais localizados, fóruns, das ONGs e das redes de redes, mas “transcendem” sua atuação ao se expressarem por meio de grandes manifestações na praça pública.

El interés reciente en el concepto de redes de políticas públicas puede verse como un intento de ‘contextualizar’ el enfoque de proceso. No sólo la hechura de políticas tiene lugar en escenarios en los que hay muchos actores y ambigüedad en cuanto a las preferencias, información y estrategias tomadas, sino que también sucede en ciertas redes inter organizacionales de naturaleza más duradera. Así, el enfoque de red de políticas públicas comienza donde acaba el enfoque de proceso. Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red inter organizacional en la que esos procesos ocurren. (Klijn, 1998:09)

Considerando as análises de Scherer-Warren e de Klijn, é neste segundo nível, o das *formas de articulação inter-organizacionais* que se insere este estudo, pois como coloca a

autora “é através dessas formas de mediação que se dá a interlocução e as parcerias mais institucionalizadas entre a sociedade civil e o Estado” (p.111). Assim como, o enfoque deste estudo não está no processo, na implementação e nem na aplicabilidade da política pública de proteção às crianças e adolescentes, ele se encontra no nível das relações que decorrem de articulações em rede, e neste sentido, está buscando a compreensão sociológica da atuação de uma rede como ator chave, que ao mesmo tempo em que se considera rede, também atua como impulsionador de outras redes.

Sendo assim, buscaremos explorar e compreender como essas formas de articulação inter-organizacionais ao se denominarem redes está sendo abordada na sociologia. Com enfoque no seu aspecto de rede como metodologia para execução de políticas públicas, especialmente no trabalho desenvolvido em rede na proteção às crianças e adolescentes no Brasil para subsidiar abordagem do estudo de caso.

CAPÍTULO 3

REDE NA SOCIOLOGIA E REDE PARA OS ATORES

Inicialmente, o termo “redes sociais” era utilizado pelos cientistas sociais no sentido metafórico e buscava denominar conjuntos complexos de relações entre os membros de sistemas sociais, desde a escala interpessoal até a internacional. Somente a partir dos anos 50, os cientistas sociais começaram a usar o termo de forma sistemática e consciente para indicar padrões de vínculos (laços) que perpassam os conceitos tradicionalmente utilizados pelas ciências sociais, tais como: tribos, família, gênero e etnia.

Para Molina e Aguillar (2004) as mesmas razões que explicaram o uso do conceito de redes sociais para a antropologia nos anos 50, explicam a sua atual notoriedade, uma vez que, as redes sociais têm uma capacidade de alcance explicativo que melhor representam um mundo fluído do que os modelos organicistas da sociedade, para os autores, as redes sociais expressam melhor “um mundo que não compreendemos”.

O conceito de rede social apareceu cedo na Sociologia e na Antropologia Social. No entanto, inicialmente, o termo era, sobretudo, usado em sentido metafórico: os autores não identificavam características morfológicas, úteis para a descrição de situações específicas, nem estabeleciam relações entre as redes e o comportamento dos indivíduos que as constituem. Durante a segunda metade do século XX, o conceito de rede social tornou-se central na teoria sociológica e deu azo a inúmeras discussões sobre a existência de um novo paradigma nas ciências sociais. No decorrer das últimas décadas, a sociologia das redes sociais constitui-se como um domínio específico do conhecimento e institucionalizou-se progressivamente. (Portugal, 2006: 53)

Apesar dos estudos sobre rede apontarem para este conceito como sendo algo carregado de múltiplas interpretações, a ideia inicial de conceber as redes sociais simplesmente como uma metáfora *sugestiva* foi superada¹⁴ e tem servido, sobretudo, as análises do mundo social pela complexificação que vivenciamos na atualidade. Com isso, a utilização do termo rede pode adquirir conotações diversas, porém seu significado está

¹⁴ O início dos estudos de redes como relações sociais concretas se localizam desde a antropologia, a sociologia e na psicologia social. Na antropologia a ideia de rede teve seu marco nos estudos dos antropólogos sociais britânicos do pós-guerra, quando começaram a investigar os processos migratórios. Na sociologia, o desenvolvimento histórico das redes sociais como uma ideia sociologicamente importante teve seu início representado por duas etapas principais: a sociologia do trabalho de Durkheim e Simmel e seu posterior desenvolvimento na área da psicologia social.

bastante relacionado a importantes transformações que ocorreram na sociedade. Sobre essa questão, encontramos na obra “A Sociedade em Rede”, o primeiro volume da trilogia de “A Era da Informação: economia, sociedade e cultura” de Manuel Castells (1996-2000) uma importante contribuição analítica sobre o impacto da evolução da tecnologia na economia, no estado e na sociedade.

Castells defende a ideia que esse impacto da “sociedade da informação” que estamos vivenciando é tão forte que pode ser comparado ao impacto que causou a revolução industrial para o modo agrário de produção. O autor se refere, sobretudo, ao impacto do uso da internet como impulsionadora de novas identidades, que ele define como “identidades coletivas”. Neste sentido, para ele, sociedade da informação que surge a partir das décadas de 60 e 70 tem a marca da conexão, e por isso, é sinônimo de sociedade em rede.

Redes constituem a nova morfologia de nossas sociedades e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura. Embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para expansão penetrante em toda a estrutura social. (Castells, 2000:497).

Para Castells, essa difusão da lógica de redes e a nova morfologia da sociedade surgiram através de três processos históricos fundamentais: a revolução da tecnologia que fez surgir o “informacionalismo”; a reestruturação da economia (ou globalização das atividades econômicas) e a emergência de novas correntes culturais e sociais – tais como: o feminismo, o ambientalismo e os direitos humanos. Para ele, estes processos históricos afetaram de tal maneira a economia, a sociedade e a cultura que ocasionou na transformação de um “novo mundo” em que a combinação destes elementos foi capaz de redefinir as relações de produção, as relações de poder e as experiências individuais e sociais. Na obra de Castells, o papel dos movimentos sociais ganhou destaque pela possibilidade que eles têm de emoldurar a comunicação na sociedade em rede se utilizando dessa tecnologia para conquistar seus direitos.

Eu afirmaria que essa lógica de redes gera uma determinação social em nível mais alto que a dos interesses sociais específicos expressos por meio das redes: o poder dos fluxos é mais importante que os fluxos do poder. A presença na rede ou a ausência dela e a dinâmica de cada rede em relação às outras são fontes cruciais de dominação e transformação de nossa sociedade: uma sociedade que, portanto, podemos apropriadamente chamar de sociedade em rede, caracterizada pela primazia da morfologia social sobre a ação social (Castells, 2000: 565).

As análises de Castells reforçam sobremaneira a importância de se investigar a partir da análise de redes, pois para ele, a sociedade em rede que se estruturou com o mundo contemporâneo está formada através de uma complexa teia de relacionamentos, nas quais há pouco espaço para ações individuais. Nesta mesma direção está o estudo de Scherer-Warren (2006) ao analisar a tendência crescente que existe nas sociedades globalizadas, multiculturais e complexas de que as lutas por cidadania incluam múltiplas dimensões do *self* (gênero, etnia e classes sociais), mas por outro lado, também incluem dimensões de valores de afinidades, opções políticas e valores (igualdade, liberdade, diversidade e etc).

As redes, por serem multiformes, aproximam atores sociais diversificados – dos níveis locais aos mais globais, de diferentes tipos de organizações –, e possibilitam o diálogo da diversidade de interesses e valores. Ainda que esse diálogo não seja isento de conflitos, o encontro e o confronto das reivindicações e lutas referentes a diversos aspectos da cidadania vêm permitindo aos movimentos sociais passarem da defesa de um sujeito identitário único à defesa de um sujeito plural. (Scherer-Warren, 2006: 115 e 116)

Toda essa complexificação do social vem sendo abordada através dos estudos de redes sociais, especialmente na atualidade em que os estudiosos de rede construíram uma abordagem analítica, dotada de teorias e instrumentos próprios. Neste sentido, Molina e Aguillar (2004) assinalaram que nas análises de rede foram desenvolvidas vertentes analíticas, especialmente no contexto hispano-americano, que têm propagado cinco tendências principais nos estudos de redes sociais, a saber: (i) rede como uma apropriação metafórica ou heurística¹⁵; (ii) rede numa perspectiva etnográfica; (iii) análise de rede como meio de intervenção através de diagnóstico e participação; (iv) concepção *formalista* de rede através de gráficos e matrizes; (v) e, por fim, a compreensão *teórica das redes* como fonte de renovação das bases conceituais na compreensão do mundo social.

El análisis de redes sociales estudia relaciones específicas entre una serie definida de elementos (personas, grupos, organizaciones, e incluso elementos del discurso). A diferencia de los análisis tradicionales que explican, por ejemplo, la conducta en función de la clase social, la profesión o el grupo étnico, el análisis de redes sociales añade a los atributos las relaciones que existen entre los elementos. El análisis de redes sociales se caracteriza, por tanto, por incluir datos relacionales o reticulares en el análisis. Entendemos por dato relacional un vínculo específico existente entre un par de elementos. A partir de los pares de elementos y la relaciones establecidas entre ellos es posible construir una red. Esta red puede representar fenómenos muy diversos. (Molina e Aguillar, 2004).

¹⁵ Este método ainda é utilizado, sendo visto com desconfiança por parte dos pesquisadores de análise de rede, alertando para o fato de que rede como metáfora pode ser útil na compreensão de uma série complexa de inter-relações num determinado grupo, no entanto, requer atenção para que não se naturalize a rede como uma formação social definida.

No Brasil, os estudos sobre análise de redes sociais como disciplina institucionalizada ainda são bastante recentes. Os investigadores brasileiros das ciências humanas e sociais se utilizam do arcabouço teórico vindo, em grande parte, da tradição americana. Segundo Marques (2007), a partir da década de 70, a sociologia relacional se desenvolveu como um campo que vem impulsionando os estudos de análises de rede, uma vez que ela está focada, num nível intermediário entre estrutura e ação social e concentra-se na análise dos padrões de relações de indivíduos e organizações que cercam as situações sociais.

Embora tenham sido as preocupações empíricas que motivaram as primeiras décadas de pesquisa sobre o assunto, os esforços analíticos recentes baseados no estudo das redes indicam a preocupação com a fundação de uma “sociologia relacional”, ou com a recuperação, em outras bases técnicas, das preocupações originais presentes em clássicos da Sociologia como George Simmel (Emirbayer, 1997; Emirbayer e Goodwin, 1994; White, 1992). Da mesma forma, a análise de redes tem possibilitado integrar economia e sociedade de uma maneira que recupera a melhor tradição de Max Weber e Karl Polanyi, como é o caso dos trabalhos de Granovetter (1973), White (1981) e Burt (1992). (Marques, 1999: 46, 47)

Isto significou para a sociologia uma inversão na forma de observar o social, visto que a análise de redes apoiada nesta sociologia relacional está enfocando a forma pela qual os atores sociais interagem entre si, na formação de vínculos e na observância dos padrões destes vínculos, esta ferramenta permite analisar a macro-estrutura (sociedade, organizações, grupo) olhando-se para a micro estrutura (relação entre os indivíduos). A abordagem relacional busca romper com uma epistemologia que se baseia em noções já bastante enraizadas na prática das ciências sociais.

A força da análise de redes sociais está na possibilidade de se construir estudos muito precisos em termos descritivos sem impor uma estrutura *a priori* à realidade e aos atores, criando um tipo muito particular de individualismo relacional. Este tipo de análise permite a realização de investigações sofisticadas e diretas sobre os padrões de relação entre indivíduos e grupos, aproximando-nos dos tão decantados micro fundamentos da ação social sem a perda de visão da estrutura. (Marques, 1999: 47).

Segundo Portugal (2007), o foco da análise *na relação* enquanto unidade básica da análise social fez com que os estudiosos utilizassem uma grande variedade de conceitos e métodos do estudo das redes sociais para responder a questões centrais da teoria sociológica. Esta tradição, segundo Portugal (2007), possibilitou que a análise de redes passasse de uma posição minimalista (essencialmente metafórica) para uma posição maximalista, ou seja, a partir do foco nas relações e não somente em determinadas categorias (homem, mulher, operário). Sendo assim:

A análise de redes fornece uma explicação do comportamento social baseada em modelos de interação entre os atores sociais em vez de estudar os efeitos independentes de atributos individuais ou relações duais. A análise estrutural de redes baseia-se na premissa de que estas têm uma realidade própria, no mesmo sentido que os indivíduos e as relações a têm, pelo que a sua influência não pode ser reduzida a constrangimentos normativos, atributos pessoais ou efeitos cumulativos de múltiplas interações. (Portugal, 2007: 7, 8).

Uma definição colocada por Eisenberg e Houser (2007) no *Blackwell Encyclopedia of Sociology* a ser extraída da teoria de rede é a que a define como centrada na ideia-chave de atores e suas conexões, que podem ser indivíduos, grupos ou instituições sociais. Esta teoria é fundamental pela capacidade que tem de permitir o exame de padrões objetivos encontrados nas interações, representados pela forma como os agentes estão ligados uns aos outros.

Apesar dos estudos sobre análise de redes sociais colocarem esta área como sendo uma disciplina e uma ferramenta recente na sociologia, sua apropriação e seu uso por parte dos cientistas sociais é um fenómeno crescente e seu desenvolvimento enquanto ‘teoria de rede’ já cunhou uma série de termos explicativos que, para além de uma nomenclatura, constituem um arcabouço conceitual nas análises de rede, tal como a sociologia os utiliza hoje.

“A convention of network theory is to use the term node to refer to a position, that is, a network location occupied by an actor (whether an individual, group, or organization). Actors in this sense are “decision making entities” that occupy positions (nodes) linked by relations (or ties)”. (Chriss, 2007)

De acordo com a análise de redes e sua proposta de examinar a relação entre os atores, a posição que eles ocupam (nós) através de suas conexões e o estabelecimento de seus vínculos (laços), é possível conferir significado e aferir a qualidade destes vínculos através de suas definições teóricas, do seu corpo analítico que se desenvolveu como disciplina. Com isso, em análise de redes sociais, segundo Wellman (2007) temos que: os *laços* podem variar segundo a *qualidade* (se a relação fornece suporte emocional); a *quantidade* (o quanto de ajuda emocional ou companheirismo fornece esta relação); *multiplexidade* (laços que contenham uma relação ou várias) e *simetria* (que flui em uma direção ou em ambas).

Neste sentido, o uso do termo nó, indica não somente uma determinada posição que um ator (pessoas, grupos, indivíduos, corporações e etc.) ocupa na rede, mas de acordo com sua *centralidade* é possível medir o tipo de vínculo de um ator em relação aos demais e de posição ocupada por um ator na rede. Quanto mais central for a posição de um ator na rede,

maior seu padrão de vínculos (laços) e maior será a sua capacidade e seu potencial de acessar os recursos relevantes dentro da rede.

Sendo assim, a teoria de rede também é uma ferramenta que serve à sociologia como uma forma analítica de verificar os diferentes tipos de conexões (ou padrões de interações) são estabelecidos em rede entre os atores, permitindo assim, que para além de um desenho (mapeamento) de conexões, seja possível investigar as relações que se estabelecessem entre os atores em termos de co-relação de forças dentro da rede. Com isso, *“by examining how actors are connected to one another, sociologists gain insight into the structure of social interactions on the individual level as well as the structure of groups and institutions”*. (Eisenberg e Houser, 2007).

Este nível de análise em rede contribui para superar as tendências analíticas tradicionais da sociologia que repousam em dicotomias entre indivíduo e sociedade; ação e estrutura, e etc. Isso significa um deslocamento do foco de análise dos elementos que compõem a organização social (instituições, pessoas) para a relação que é estabelecida entre eles. Uma vez que a complexificação da realidade requer também análises que captem estes movimentos, estas transformações, evitando, com isso, concebê-las como algo estático.

Dentro dos estudos de análise de redes sociais, segundo Molina (2005) é possível verificar duas vertentes analíticas: a sociocêntrica e a egocêntrica. A abordagem sociocêntrica busca explicar as propriedades de conexões existentes (vínculos) entre grupos que podem ser definidos segundo um critério “realista”, isto é, já existem previamente, tais como uma comunidade, escola ou um time de futebol; ou podem ser definidos de forma “nominalista”, ou seja, o pesquisador é quem introduz a categorização. Nos estudos em que se utiliza a abordagem de *rede sociocêntrica* ou rede completa, o foco da análise está em investigar a relação existente entre os atores da rede, buscando as conexões entre eles até que estas conexões entre os atores comecem a se repetir¹⁶.

Los estudios de redes totales no siempre son metodológicamente confiables o analíticamente apropiados. Quienes los usan encuentran que deben definir los límites de una población, levantar una lista de todos los miembros de esta población, establecer una lista de todos los lazos directos (del tipo en el cual está interesado el analista) entre los miembros de esta población, y utilizar una diversidad de técnicas analíticas y matemáticas para "sacar" alguna propiedad estructural subyacente de los sistemas sociales.[...] Debido a tales limitaciones, muchos analistas estructurales se

¹⁶ Para este tipo de pesquisa em que se buscam as conexões até que elas se tornem repetidas, freqüentemente se utiliza o método conhecido como “bola de neve”.

han concentrado en el estudio de pequeñas redes egocéntricas (o personales) definidas desde el punto de vista de individuos focales. Existen buenas razones para estudiar también las redes egocéntricas. Antes que mostrar el universo, tal como es percibido por un observador externo, proporcionan representaciones ptolomeicas de redes, tal como serían percibidas por los individuos desde sus centros. (Wellman, 2000: 15, 16)

Na abordagem *egocêntrica de rede* também se estuda as relações entre os atores, no entanto, as conexões são definidas a partir de um indivíduo (denominado *ego*), que indica outros indivíduos pertencentes à sua rede. Esta abordagem egocêntrica também é denominada de rede social pessoal. Na abordagem egocêntrica existem dois tipos de redes: as “puras” e as “interconectadas”, onde nas redes egocêntricas puras o que importa é a relação entre o ator principal e os outros atores, já nas redes egocêntricas interconectadas é levada em consideração a relação do ator principal com os demais atores (secundários) e a relação entre os demais atores.

A abordagem egocêntrica contempla um largo espectro de estudos e tendências e muitos autores identificam quatro principais tradições teóricas nesse campo. A primeira delas, marca o início da tradição dos estudos de rede social e reúne os trabalhos desenvolvidos pelos antropólogos da Escola de Manchester, que viram no estudo das redes a possibilidade de superar os limites do estruturalismo e do funcionalismo na investigação da vida urbana, complexa, confusa e mutante por excelência. Nesse contexto, foram desenvolvidos muitos indicadores sobre redes pessoais e a identificação, muito utilizada, de que as redes sociais dos indivíduos possuem um núcleo denso, formado pelos laços mais fortes e íntimos, e uma periferia estendida, mais dispersa, formada pelos laços mais fracos. Essa representação das redes pessoais, além de ter sido comprovada empiricamente, reflete também a visão que os próprios informantes têm de suas redes (Molina *apud* Mangia e Muramoto, 2005).

Sobre este conceito de vínculos (laços) fortes e fracos uma importante contribuição está na Sociologia Econômica, especialmente no trabalho de Mark Granovetter (1973) sobre “A Força dos Vínculos Fracos” que consistia na ideia de que os vínculos fortes que se dão entre as conexões interpessoais (de amigos e parentes mais próximos, por exemplo) são ligados mais diretamente, porém agregam pouco valor, isto é, não se mostram tão eficazes quando um indivíduo necessita acessar determinados recursos.

Na teoria de Granovetter, os indivíduos que se conectam através de outros, ou seja, podemos chamar de “terceiros” são aqueles que possibilitam acessar determinados recursos que seu ciclo mais íntimo não é capaz de proporcionar, uma vez que suas conexões mais habituais têm acesso às mesmas fontes de informação e opinião, e aos mesmos recursos e oportunidades. Sendo assim, os laços mais “fracos” são aqueles que têm a maior probabilidade de ampliar o acesso de um indivíduo a outros recursos e oportunidades.

Partindo da rede egocêntrica do indivíduo, questiona este autor se os laços a serem considerados como parte desta rede se resumiriam aos contatos diretos ou se seria o caso de considerar os contatos dos contatos. O argumento de Granovetter (1973) vem no sentido de que, nos amplos setores da comunidade e da sociedade em geral, os laços ligados ao ego – os laços fortes – não são suficientes. Tais setores exigiriam também os contatos distantes do ego, ou seja, os contatos indiretos construídos através de pontes. Assim, os laços sociais teriam importância não apenas na manipulação egocêntrica da rede, mas também como canais através dos quais as idéias, as influências ou informação social distante do ego poderiam alcançá-lo. (Carvalho, 2002b: 190)

Neste sentido, da teoria de Granovetter, poderíamos extrair que os laços fracos por vezes agregam valor na rede, sobretudo, quando se trata de troca de informações e influências, ou dito de outra forma, aumenta a capacidade de um ator na rede ou o ator-rede acessar informações que os vínculos fortes não proporcionam, e conseqüentemente seriam os vínculos (laços) mais fracos que serviriam melhor a capacidade que um determinado ator ou ator-rede têm de irradiar influência aumentando o nível de incorporação de outros atores as ideias e posicionamentos do ator-chave da rede.

Soma-se a esta ideia dos laços fracos de Granovetter, o conceito de *abertura estrutural*, que remete a ideia de centralidade de um ator na rede seja vista não pelo maior número de contatos diretos, mas segundo o conceito de abertura estrutural, um determinado indivíduo pode estar bem posicionado (ou centralmente localizado) sem que necessariamente seja ele quem tem o maior número de contatos diretos na rede, e isso se daria pela otimização das suas relações. Fazendo com que a qualidade das trocas seja tão fundamental quanto à quantidade de relações diretas estabelecidas. Desta forma, “a esse espaço dos ‘não-contatos’ chamamos de abertura estrutural ou ausência de relação entre atores em uma rede (o elemento crucial da estrutura de redes)” (Emirbayer e Goodwinn *apud* Marteleto). Para Marteleto (2001) este conceito de abertura estrutural recupera a valorização dos elos fracos.

Network analysis quer saber como as propriedades de natureza estrutural afetam comportamento para além das prescrições normativas, atributos pessoais e relações de natureza didática. Os analistas das redes concentram-se na estrutura, estudando como os padrões dos laços estabelecidos em uma rede provêem oportunidades e limitações porque influem no acesso das pessoas e instituições a recursos como informações, riqueza e poder. As análises de redes, portanto, tratam sistemas sociais enquanto redes de relações de dependência resultantes de acessos diferenciais a recursos escassos. (Wellman *apud* Fontes e Eichner, 2001: 195)

Por esta razão o estudo de redes contribui na análise de políticas públicas, de modo especial, no caso brasileiro, como demonstrado, onde a execução das políticas tem combinado relações de parceria entre o Estado e a sociedade civil, cabendo a esta última de modo particular, uma crescente forma de organizar-se como rede e através de redes. Na próxima

seção será feito uso desta literatura e de seus termos para tratar das redes como metodologia estratégica na execução de políticas públicas, buscando aprofundar o tema com recorte na área de crianças e adolescentes como forma de introduzir o estudo de caso ao qual se destina o exame desta pesquisa, a rede REMAR da Paraíba.

3.1. - Rede como Metodologia em Políticas Públicas.

Como foi dito, a ideia de rede não é um conceito novo, nem para a sociologia enquanto disciplina que desenvolve seus arcabouços teóricos e metodológicos e nem para os atores envolvidos que operam políticas públicas, sejam eles governamentais ou não governamentais.

No entanto, é possível observar que dentro da polissemia envolvida em seus usos e apropriações recentes, a ideia de rede, especialmente na área de políticas públicas, passou por certa transformação no seu significado. O termo rede em políticas públicas, no Brasil, pode ser observado principalmente no que se refere ao período que antecedeu a montagem do sistema de proteção social brasileiro, ou seja, naquele contexto uso do termo rede estava fortemente associado a uma ideia de cadeia de serviços públicos (rede hospitalar, rede escolar).

Sem dúvida, esta mudança no significado do uso do termo rede em políticas públicas se deve, em grande parte, a utilização de rede como estratégia de atuação por parte da sociedade civil organizada, as redes deixam de ter sentido estritamente ligado a uma oferta de serviços públicos estatais e passam a denotar não somente uma modalidade de participação política assim como uma identidade política.

Esta abertura de significado para o termo rede também diz da possibilidade de que ao relacionar o seu uso como estratégia para atuar no campo das políticas públicas, a sociedade civil organizada influencie de forma mais direta na gestão das políticas sociais. No entanto, esta relação exige cuidados, como lembra Scherer-Warren:

A gestão das políticas públicas poderá ser mais ou menos cidadã, ou seja, influenciada ou não pela sociedade civil. Isto dependerá das relações de força entre representantes das redes de movimentos, da esfera estatal e do mercado nos conselhos setoriais e nas grandes conferências. (Scherer-Warren, 2006b: 134)

Na atualidade a ideia de rede pode estar associada a diversos níveis de compreensão, tal como definiu Scherer-Warren (2002), os estudos das ações coletivas na perspectiva de redes ora as tratam como um elemento da sociedade da informação que, em si, estrutura-se cada vez mais sob a forma de redes, ora como uma metodologia adequada para investigar estas ações na sociedade complexa, ou ainda como uma nova forma de

relações/articulações dos movimentos no mundo globalizado, cujas características demandam novas formas de entendimento.

A sociedade civil organizada do novo milênio tende a ser uma sociedade de redes organizacionais, de redes interorganizacionais e de redes de movimentos e de formação de parcerias entre as esferas públicas privadas e estatais, criando novos espaços de governança com o crescimento da participação cidadã. Essa é a nova utopia do ativismo: mudanças a partir do aqui e agora, contemplando as parcerias e a organização em redes. (Scherer-Warren, 2006b: 137).

Sendo assim, as redes devem ser vistas como uma importante estratégia analítica para compreensão destas transformações sociais, onde o exercício da democracia e da participação está voltado para a configuração de novas formas de relação entre Estado e sociedade civil, especialmente como demonstra Marques (2007) sobre esta ferramenta como sendo uma análise que permite a realização de estudos detalhados sem o preestabelecimento das fronteiras entre Estado e sociedade, assim como para a análise das relações entre público e privado no entorno do Estado.

A análise de redes nos permite identificar detalhadamente os padrões de relacionamento entre atores em uma determinada situação social, assim como as suas mudanças no tempo. Esse estruturalismo de origem empírica apresenta grande potencialidade para o estudo da relação entre público e privado na formulação e gestão de ações do Estado. (Marques, 1999:46)

As redes ao se traduzirem como estratégias de ação ou como ator-político escapam às formas tradicionais de análise do mundo social, uma vez que elas funcionam buscando uma lógica de compartilhamento de poder e decisões que expressam alta capacidade de alterar as formas tradicionalmente hierarquizadas de poder, ou seja, a participação que se dá pela gestão de redes em políticas públicas está fortemente associada a ideia de cidadania numa perspectiva de combinar participação e controle social.

[...]a gestão das políticas públicas poderá ser mais ou menos cidadã, ou seja, influenciada pela sociedade civil. Isto dependerá das relações de força ou das possibilidades de convergência entre representantes das redes de movimentos, da esfera estatal e do mercado nos conselhos setoriais e nas conferências de promoção de direitos da cidadania; bem como das possibilidades e efetivo empoderamento e democratização no interior das próprias redes de movimento, na direção do desenvolvimento de sujeitos com relativa autonomia na construção de seus destinos pessoais e coletivos. (Scherer-Warren, 2006: 126)

Neste sentido, para Klijn (1998) após uma comparação entre descrições de rede na literatura é possível exprimir três características importantes que se pode observar nas redes de políticas públicas, são elas: as redes existem devido às interdependências entre os atores; as redes têm uma diversidade de atores, cada um dos quais têm suas próprias metas; e as redes

são relações de natureza mais ou menos duradoura entre atores. Para este autor, a dependência como pré-condição pode estar associada ao fato de que os atores partilham da ideia de articular interesses em comum. Quanto à diversidade ela pode se referir à diversidade de metas e estratégias que cada ator tem, e de modo particular, isto se relaciona com o fato de que não existe um ator central que defina as estratégias dos demais.

Los actores necesitan a los otros en virtud de las interdependencias que existen pero, al mismo tiempo, intentan dirigirse hacia sus propias preferencias. Esto conlleva a una interacción compleja y a procesos de negociación. Los procesos políticos en las redes son impredecibles y complejos. No sólo están involucrados muchos actores, sino que las preferencias de los actores cambian a lo largo de la interacción. (Klijn, 1998:36)

Para Klijn, o fato de que existam muitos atores com diferentes estratégias e uma grande variedade de objetivos faz com que não seja possível prever resultados e nem quais objetivos estão em jogo no processo, para ele, isto é apreendido de forma parcial e durante o transcorrer do processo, significando que a interação estratégica é uma característica muito importante dos processos nas redes de políticas públicas.

Neste sentido, ao estabelecer uma relação duradoura os atores nas redes de políticas públicas estabelecessem determinados padrões de relação entre si, para os quais, o modo como eles passam a pactuar as regras e a divisão de recursos influência nas opções estratégicas.

Segundo Junqueira (2004) “o Estado, enquanto descentraliza seu poder, possibilita a criação de novos formatos organizacionais, de novos espaços públicos, possibilitando novas respostas da sociedade civil às demandas de alguns de seus segmentos” (p.30). No entanto, essa descentralização do poder no que se refere a condução das políticas sociais brasileiras, não significa um automático compartilhamento de poder.

Neste sentido, tomando de empréstimo esta análise de Klijn para o caso brasileiro, a sociedade civil organizada ao pactuar com o Estado a execução das políticas públicas em rede estabeleceu um padrão de relações em que, por um lado não há espaço para que o Estado se estabeleça como o ator principal na relação e, por outro a sociedade civil não é mais conferido o papel exclusivo de controle e fiscalização, uma vez que ela também executa políticas públicas. Este novo padrão de relação faz com que haja uma intensa negociação de papéis, atribuições e posições nestas redes, no qual nada está dado.

Por lo tanto, se impone modificar el sentido, objeto y alcance de la gestión pública para incorporar a sus procesos e instrumentos la importancia del análisis de redes y las relaciones de coordinación, en un tiempo en el cual la democratización del poder ha llegado no sólo a las sociedades, sino también a los gobiernos. Las redes son ahora una opción para reformar la vida administrativa de los gobiernos, con el fin de que respondan con mayor eficiencia a la naturaleza específica de los problemas públicos. Las redes en la visión de las instituciones y las organizaciones gubernamentales son formas de respuesta a sociedades que, con el vigor de la democracia política, reclaman un lugar tanto en la agenda como en el mundo de las decisiones públicas. (Uvalle, 2009: 42, 43)

Especialmente quando se trata de crianças e adolescentes, cujos documentos que subsidiam juridicamente o campo já preveem que os operadores do Sistema de Garantias de Direitos, para além de atuarem de forma articulada e intersetorial os inscrevem numa perspectiva de corresponsabilidades tanto para a sociedade quanto para o poder público. Neste sentido, a dinâmica da proteção integral as crianças e adolescentes, para atender a estes imperativos, requer o nível de trabalho em rede.

No bojo dessa dinâmica surge a rede social como uma possibilidade de ampliar e integrar as diversas organizações que atuam com as políticas sociais, conservando, no entanto, sua identidade e sua especificidade. [...] As redes sociais integrando pessoas, organizações públicas e agentes econômicos preocupados com a realidade social constituem um meio para tornar mais eficaz a gestão das políticas sociais. (Junqueira, 2004: 34)

Sobre essas análises de rede, grande parte do que foi trazido refere-se uma miríade de potencialidades que se pode exprimir da rede como teoria e da rede como prática social. Por esta razão, este estudo buscando combinar estes dois níveis de análise, trata-se de um estudo de caso de uma rede, que através de uma abordagem de rede egocêntrica, parte do exame de um ator específico, no caso a REMAR, como sendo o *nó central* ou ego.

Investigando esta rede numa perspectiva etnográfica que busca compreender como todos os elementos esboçados até aqui (a evolução das políticas sociais, as novas formas de relação entre Estado e sociedade civil, o desenvolvimento de rede como análise sociológica e a crescente utilização de redes na prática social) estão funcionando a partir desta rede. Esta metodologia será útil para compreender como a REMAR, enquanto ator-rede, expressa a combinação destes elementos na prática.

Capítulo 4

A REMAR COMO UMA EXPERIÊNCIA DE PESQUISA DE CAMPO.

A ideia de investigar a atuação da sociedade civil na área da proteção das crianças e dos adolescentes na Paraíba inicialmente estava focada na pretensão (imensa) de registrar todo o trabalho desenvolvido em rede que fosse possível, isto é, a proposta seria a de fazer um levantamento das ações em rede no Estado, um tipo de mapeamento, utilizando a metodologia da “bola de neve”, na qual, grosso modo, um ator indica outro até que comece a haver redundância, e a partir daí fosse possível identificar um núcleo, um desenho de atores interconectados.

Esta ideia foi repensada quando se iniciaram os primeiros trabalhos de campo, quando a primeira opção de entrada no campo foi uma abordagem “discreta” (no sentido de que seria feita de forma particular, isto é, não haveria um primeiro contato perante outros atores, num ambiente aberto de fórum ou reunião pública) ao Ministério Público, por meio da Coordenadoria de Apoio a Promotoria da Infância e Juventude da Capital - CAOP Infância, na pessoa da Dra. Soraya Escorel para compreender como estava o cenário na visão desse órgão, e a partir daí fazer as escolhas de abordagem seguintes.

Sendo assim, foram realizadas 04 visitas ao CAOP Infância, nas quais foram explicados o propósito do trabalho, e por meio de conversas informais, sem gravador e sem roteiro que caracterizasse uma entrevista propriamente dita, foi possível coletar as primeiras informações que revelaram a perspectiva desse órgão sobre o cenário da atuação em rede na área da infância e juventude na Paraíba. Essa visão causou surpresa, uma vez que era oposta ao que indicavam os primeiros levantamentos feitos de mapeamento dos atores na internet, através dos blogs das redes existentes e de notícias de jornais, já que a Promotoria, apesar de apontar a existência de redes no Estado que atuavam na defesa, promoção e proteção aos direitos das crianças e adolescentes, defendia a ideia de que “A” rede de proteção ainda seria criada e que esta promotoria estaria desde 2010 à frente deste processo.

Essa afirmação de não existência de trabalho em rede no Estado, apesar do apontamento por parte da Promotora de três delas, a saber: REDEXI - Rede Estadual de

Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes; REAMCAV - Rede Estadual de Assistência às Mulheres, Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência e REMAR – Rede Margaridas Pró-Crianças e Adolescentes da Paraíba suscitou a hipótese de que as ações em rede seriam inexistentes ou estariam em disputa.

Essa hipótese era reforçada pelo reconhecimento realizado, como foi dito, através do mapeamento inicial, que demonstrava a atuação de diversas organizações que atuam na área da infância e juventude na Paraíba, demonstrando que: (i) estas redes estavam ativas e eram atuantes; (ii) algumas delas existem há mais de dez anos, como é o caso da REDEXI, e têm uma relevante história de luta e de articulação no Estado; (iii) as diversas organizações que as compõem circulam entre as redes, ou seja, se repetem nas composições das próprias redes e da formação de suas Comissões Gestoras, por exemplo.

Esta constatação inicial provocou as seguintes indagações: existe de fato ou não trabalho em rede na área da infância e juventude na Paraíba? As diversas organizações e movimentos que circulam entre as redes (REDEXI; REAMCAV e REMAR) compõem uma grande rede ou micro redes que se articulam e se repetem em termos de vínculos? Estas redes apontadas funcionam de forma articulada, independentes ou elas são interdependentes? Estas indagações ao virem à tona demonstraram que havia tantas outras questões de fundo no cenário das instituições que atuavam no campo da proteção às crianças e adolescentes no Estado, que já não havia mais como seguir sem olhar para elas.

Assim, como revelaram a necessidade de aprofundar o estudo e cruzar mais informações, imergir no campo. Com isso, os objetivos do projeto de pesquisa foram redefinidos e estava claro que um mapeamento por si só não levaria ao aprofundamento destas indagações. Neste sentido, a estratégia utilizada passou a ser uma aproximação com a sociedade civil organizada, na perspectiva de buscar outra visão dos mesmos fatos – o cenário da proteção às crianças e adolescentes na Paraíba atuando em rede segundo a visão dos atores atuantes nessas redes, colocando a visando da Promotoria em xeque.

Por que a REMAR? Dentre as principais redes identificadas inicialmente e já citadas, a REMAR se mostrou como um interessante objeto de estudo na medida em que não há nesta proposta de rede o foco numa causa específica, à exemplo da REAMCAV - que trata da questão da violência abarcando crianças, adolescentes e mulheres; e a REDEXI – que tem o foco em crianças e adolescentes, mas através da questão da exploração sexual.

O trabalho desenvolvido pela REMAR desde a sua formação, que mais tarde veio a dar sentido à sua missão institucional, está colocado de forma mais abrangente, no sentido de que a REMAR é uma proposta de rede que tem o foco na área das crianças e adolescentes (e suas famílias) em situação de risco e vulnerabilidade pessoal e social, tendo assim, uma natureza mais ampliada de atuação, cujo foco está no próprio Sistema de Garantias de Direitos das Crianças e Adolescentes.

Desde os primeiros contatos com A REMAR, por meio do coordenador Lorenzo Delaini¹⁷, a hipótese de disputa sobre a autoria da atuação em rede na Paraíba foi confirmada. O próprio Lorenzo ao ser indagado sobre a afirmação da Promotoria de não existência de trabalho em rede no Estado denominou como “conflito político” e uma “questão de egos”, sendo estas as duas denominações utilizadas para contrapor tal afirmação, e ainda, demonstrou através de fotos e documentos por ocasião de uma das visitas, a presença da representação da própria Promotoria nas reuniões articuladas pela REMAR ao longo dos anos. Além do mais, a aproximação com a REMAR demonstrou de imediato sua importância como sendo a rede que têm impulsionado de modo particular às demais ações em rede no Estado.

Por estas razões, a REMAR passou a ser o próprio objeto de estudo¹⁸, através da qual as indagações suscitadas tanto pelo levantamento teórico da ideia de rede associada à atuação social quanto nas primeiras entradas no campo poderiam ser aprofundadas. E ainda, no decorrer do trabalho de campo, o não reconhecimento, por parte da Promotoria, do lugar da REMAR como a rede que aglutina os principais atores atuantes no campo da proteção a crianças e adolescentes no Estado mostrou-se como um conflito político aprofundado posteriormente.

Antes disso, faz-se necessário tratar do surgimento da REMAR, o que motivou sua criação e como se deu esse processo. Assim como, também aprofundar o entendimento sobre a sua composição como instituição e como rede. Como instituição o foco será na sua concepção e formatação em seu *ambiente interno*, ou seja, como ela é composta, quais os fundamentos em que baseiam a sua atuação, quais os atores estão envolvidos, que objetivos

¹⁷ Além de conversas informais, foi realizada uma entrevista semiestruturada de cerca de 3 horas de duração.

¹⁸ Sendo assim, foi comunicada a REMAR a condição de investigação centrada na sua atuação, e desde o início forma cedidos materiais que permitiram compreender a forma como se deu a sua criação e sua maneira de operar, tais como: documentos da época da fundação, o primeiro projeto da Rede (2004), e acesso aos planejamentos estratégicos (2008 e 2011). Além de ter concedida a participação como observadora em dois momentos importantes para coleta de informações, que foram: a avaliação das atividades de 2011, ocorrida em dezembro do mesmo ano, com a Comissão Gestora da REMAR. E o planejamento das atividades para 2012, ocorrida em março do mesmo ano.

busca alcançar com a sua atuação e como se organizam suas ações estratégicas para dar conta desta missão.

Num segundo momento, o foco da análise estará na atuação da REMAR como rede em seu *ambiente externo*, ou seja, como se dá a relação entre os atores envolvidos, qual é o papel que ela ocupa frente às demais redes de criança e adolescente no Estado, qual a sua incidência na rede de proteção social como um todo na Paraíba.

4.1 A REMAR – o surgimento de uma proposta de identidade política de rede na Paraíba.

Em João Pessoa, no ano de 2001, como tentativa de dar respostas ao problema dos meninos e meninas em situação de rua, que conseqüentemente haviam perdido o vínculo com a escola e com suas famílias, e em muitos casos, estavam em situação de drogadição, foi elaborado e implementado um projeto pela prefeitura através da Secretaria de Educação, Cultura e Esportes – SEDEC, intitulado Projeto “Escola que vai à Rua”, que tinha como proposta trabalhar com essas crianças e adolescentes numa perspectiva de inclusão diferenciada, isto é, a proposta pedagógica era de levar a escola até o ambiente destes meninos e meninas, no caso, a rua. O projeto se desenvolveu e foi transformado em “Escola Municipal de Ensino Fundamental de Meninos e Meninas de Rua de João Pessoa”¹⁹.

Após dois anos de execução deste projeto, verificou-se através de um processo de avaliação do Projeto “Escola que vai à Rua” que apesar de alcançarem a reinserção de muitas crianças e adolescentes no ambiente escolar, ainda era evidente a necessidade de desenvolver estratégias de mobilização que articulasse outras instâncias, não somente do governo, mas também da sociedade civil organizada em João Pessoa, fazendo com que a atenção às crianças e adolescentes não se resumisse ao foco educacional, mas trabalhasse uma política integral.

Neste sentido, foi realizada uma “Oficina de Atendimento Integral à Criança e ao Adolescente de João Pessoa” com o objetivo de elencar um conjunto de ações em rede para este segmento da população no Estado. Desta oficina surgiu a formação de um grupo de trabalho que contava com a participação de 44²⁰ (quarenta e quatro) organizações de diversas

¹⁹ Este nome foi modificado em 2003, pois segundo consta no documento do Projeto inicial da REMAR, o nome remetia a uma condição estigmatizante e após uma votação entre funcionários, professores, educadores e educandos foi definido que o novo nome seria Margarida Pereira da Silva.

²⁰ Ver anexo I com lista das organizações que participaram da oficina.

naturezas (escolas municipais, secretarias de governo, universidade, conselhos tutelares, conselhos de direitos, movimentos ONGs, órgãos do judiciário e etc.)

Com a intensa articulação e mobilização que se iniciou a partir desta avaliação e do grupo de trabalho formado na Oficina foi que se começou a traçar uma ideia de rede e a se estruturar o Projeto REMAR, especialmente centrado na possibilidade de um atendimento integral a estas crianças e adolescentes e numa permanente troca de informações entre os diversos setores organizados da sociedade e do Estado que estivessem envolvidos com a área da infância e juventude. O Projeto REMAR teve outro grupo de trabalho formado por 14 (quatorze) representantes das diversas instituições envolvidas que atuavam como articuladores da rede e tinham o objetivo de acompanhar e avaliar a formação do Projeto. Desta forma, em 2003 com incentivo da própria SEDEC e tendo um projeto aprovado pela UNICEF, surge a REMAR, que tinha o nome de Rede Margaridas Pró-Crianças e Adolescentes de João Pessoa²¹ e na sua composição inicial, as 14 organizações que faziam parte da avaliação e monitoramento da rede passaram a integrar a própria Comissão Gestora²² inicial da REMAR.

Como proposta metodológica, o projeto inicial da REMAR, em 2004 previa o atendimento direito a 300 (trezentas) crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal do Município de João Pessoa, através de ações articuladas com os órgãos governamentais e a sociedade civil organizada. Neste sentido, a ideia era que a partir do desenvolvimento deste projeto fosse formada uma *rede articulada de informação e atendimento integral* que servisse como subsidio para a efetivação do próprio Sistema de Garantia de Direitos às Crianças e Adolescentes em João Pessoa. Sua missão institucional é definida como Na definição de sua missão institucional está posto: “favorecer a articulação, a mobilização e a integração dos diversos atores do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente e de suas famílias em vulnerabilidade social da área metropolitana de João Pessoa, em vista a realização da política de proteção integral prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente”. Isto significa estar de acordo com ao Artigo 86 do ECA, que diz:

“A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios”. (Brasil, 2001)

²¹ Hoje ela se denomina REMAR – Paraíba.

²² Representantes de: “escola que vai à Rua”; Fundação de Amparo à Criança e ao Adolescente - FUNDAC; Secretaria Municipal de Saúde - SESA; Ministério Público, Conselho Tutelar Sul; ONG Casa Pequeno Davi; ONG Pérola Negra; ONG Projeto Beira da Linha; Secretaria de Trabalho e Promoção Social – SETRAPS e Pastoral do Menor.

Ao longo dos anos a REMAR se amplia através da adesão de outras organizações a Comissão Gestora e a mobilização e articulação passa a abranger outros Municípios de João Pessoa. Assim como, atua na promoção de seminários e encontros que promovem a troca de informações e a formação dos atores sobre o SGDCA. A base de sua atuação está inscrita através do foco dos seus quatro eixos: (i) articulação das redes de proteção; (ii) convivência familiar e comunitária; (iii) protagonismo infanto-juvenil e (iv) e gestão da Remar. Sua composição é mista, ou seja, nela existe representação governamental e não governamental. A comissão gestora atual da REMAR demonstra a pluralidade dos atores envolvidos e ela é identificada como uma rede que funciona por uma gestão que se dá pela coordenação de redes, mais as organizações ligadas a área das crianças e adolescentes. São elas:

1. Aldeias Infantis SOS-PB
2. Comissão Intermunicipal Protagonismo da REMAR
3. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)
4. Conselhos Tutelares
5. Coordenadoria da Infância e da Juventude (COINJU)
6. Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA-PB)
7. Fundação de Desenvolvimento da Criança e do Adolescente (FUNDAC) – PROAFE
8. Pastoral do Menor
9. Projeto Beira da Linha
10. Rede Crer Ser Cristo/Rangel
11. Rede Local Roger/Varadouro
12. Redes de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente - Bayeux, Lucena e Santa Rita
13. Secretaria Municipal de Educação de João Pessoa
14. Secretaria de Desenvolvimento Social de João Pessoa
15. Secretaria Municipal de Saúde de João Pessoa
16. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano

Esta composição mista da REMAR remete a uma estrutura de rede complexa, pois ao tempo em que ela se dá por uma coordenação de redes, sua composição integra organizações governamentais e não-governamentais. Com isso, observa-se que das 16 (dezesesseis) organizações que compõem a REMAR, 07 (sete) delas representam instituições governamentais e 07 (sete) representam organizações da sociedade civil; 02 (duas) tem caráter misto porque se referem ao Fórum Estadual e ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. No entanto, na operacionalidade da Rede, essa representação se dá de modo bastante ambíguo, uma vez que, alguns atores que compõem a Comissão Gestora da REMAR tem uma *dupla inserção*, isto é, trabalham em Secretaria do Estado ou do Município e

também se identificam como sociedade civil porque integram outras redes (como a REDEXI, por exemplo), além de fazer parte da própria REMAR.

Essa multiplicidade de representação dos atores desafia a própria noção de rede e extrapola o sentido da participação enquanto junção de interesses comuns, uma vez que se admite a diversidade de participação dos atores nas redes, a questão que permanece aqui é: como lidar com a multiplicidade de representações dentro da rede, cujo um mesmo ator incorpora papéis governamentais e não governamentais na sua participação?

Este dado da ambiguidade de papéis foi abordado durante a pesquisa de campo, onde se indagou como se define quem participa de que e onde diante desta multiplicidade de papéis dos atores da rede. Esta questão foi esclarecida da seguinte forma: “é definido pela disposição, pela pré-identificação”. Este fato se coloca como um desafio na medida em as redes devem ser espaços compartilhados de poder, mas como foi visto, estão sujeitas a disputas de interesses dos atores, não ficando claro em que medida se tem consciência ou não das consequências deste caráter ambíguo na definição dos papéis entre os atores que estão na Rede observada.

Neste sentido, segundo Scherer-Warren (2006), a compreensão da complexidade de formas de interação em rede pode ser distinguida através de três níveis de relações: redes sociais, coletivos em rede (ou redes interorganizacionais) e rede de movimentos sociais, as quais empiricamente interagem e se complementam, mas enquanto categorias analíticas devem ser diferenciadas. Sendo assim, a REMAR ao assumir-se como rede que engloba a articulação de outras redes pode ser tipificada tanto quanto uma rede social (pela sua identidade política como tal – que será abordada em seguida) como por um coletivo de redes. Para a autora, o que distingue um coletivo de redes da noção de redes de movimentos sociais é:

Coletivos em rede referem-se a conexões entre organizações empiricamente localizáveis. (p. ex., entre ONGs ambientalistas). Estes coletivos podem vir a ser segmentos (nós) de uma rede mais ampla de movimentos sociais, que por sua vez é uma rede de redes. O Fórum Brasileiro do ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento é uma sub-rede do movimento ambientalista brasileiro. Entretanto, o movimento social deve ser definido como algo que vai além de uma mera conexão de coletivos. (Scherer-Warren, 2007: 328)

Esta composição da REMAR faz dela uma organização que pode se localizar entre estes dois níveis – ela é uma rede em si – se posiciona e se identifica como rede, mas atua na

articulação e mobilização de outras redes, assim como integra outras redes em sua composição – ela é um coletivo de redes – Desta composição surgiram outros questionamentos: Esta identidade política busca o que? Escapar do desgaste assumido pelo termo ONGs nos últimos anos?

4.2 Os Custos da Identidade Política da REMAR – os “arranjos” na sua estrutura.

Desde a sua fundação, a REMAR ao surgir com a proposta de criar rede fazendo frente às articulações entre diversas instituições da sociedade civil e do governo que atuavam na área da infância e juventude no Município de João Pessoa e posteriormente na Paraíba, estava não somente definindo uma linha de atuação, mas uma posição política que trouxe e ainda traz alguns desafios à sua atuação.

Esta opção política de *ser rede* traz rebatimentos na sua estrutura, em termos de funcionalidade, de composição de uma equipe, na questão da sustentabilidade financeira e no modo como os atores inseridos na rede compartilham decisões e papéis. Por estas razões, já nos primeiros contatos com a REMAR surgiram importantes questionamentos sobre sua *identidade de rede* – esta é uma rede ou uma ONG que se utiliza do termo rede? E se não for ONG, como se define e como se mantém? Quem decide quem está dentro e quem não está? Como se organizam diante da pluralidade de atores envolvidos?

A REMAR tem critérios de entrada e pré-requisitos muito abertos, o motor, segundo o coordenador, é confiança na perspectiva de “somar quem está comprometido”. Neste sentido, os interessados participam primeiramente como ouvintes por cerca de um semestre) e posteriormente é a Comissão Gestora quem decide. Este não é definitivo, uma vez que significa um ano de experiência, a ser confirmada.

Um aspecto interessante da REMAR refere-se a sua identidade de rede, posto que a investigação mostrou que ela extrapola a ideia de rede como estratégia, porque além de ser um coletivo em rede, como foi afirmado, ela é uma rede como identidade política, porque se refere a um posicionamento político, a uma tomada de decisão, especialmente por parte dos coordenadores, de não se institucionalizarem como ONG enquanto pessoa jurídica. Dessa opção, decorrem questões fundamentais que afetam sobremaneira a estrutura organizacional da REMAR, que na definição do próprio coordenador sobrevive de “arranjos”. Estes arranjos

dizem respeito desde as suas instalações físicas, a composição de sua equipe técnica e a questão da sustentabilidade financeira.

No que diz respeito às instalações, a REMAR funciona numa sala cedida pela Secretaria de Desenvolvimento Social – em sua unidade centro. A sala da REMAR está situada no 3º andar do prédio, cujo edifício funcionam as principais instalações de programas assistenciais do Governo. Assim, a sala da REMAR localiza-se num edifício em que funcionam Programas da Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de João Pessoa, onde no 1º andar funciona o atendimento do Programa Bolsa-Família, e no 2º andar está o atendimento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – o PETI. Todos são programas governamentais.

Esta localização de sua sede é um fato que sem dúvida não pode ser tomado como mera coincidência, ela diz da história desta Rede, que desde a sua fundação demonstra ter uma relação íntima com o Estado, que além de ser incentivador financeiro do primeiro projeto da Rede, através da Secretaria de Educação, ocupa assento na sua Comissão Gestora.

Quanto à equipe técnica, mais uma vez se a formação se dá pelos “arranjos”. Por não possuir identidade jurídica de ONG, a REMAR funciona com dois coordenadores que recebem de outras fontes de trabalho (governamentais) e conta com o apoio solidário das ONGs parceiras que fazem acordos com seus funcionários para dispor de horários semanais na REMAR, dando suporte às atividades da rede.

Assim como, em determinados períodos da execução do Projeto REMAR, no início da composição da rede, as fontes de recursos que vinham da Unicef eram repassadas através da Secretaria de Educação, uma vez que, como foi dito, a REMAR não possui pessoa jurídica, não sendo assim possível receber repasse de verbas de forma direta.

Sendo assim, a Rede também se mantém através de doações internacionais, principalmente da parte de pessoas físicas ligadas a movimentos de igreja na Itália, país natal de um dos coordenadores, fato este que também é afetado pela ausência da Rede como pessoa jurídica, como foi exposto pelo coordenador, tem sido um desafio receber doações do exterior devido as regras de transferência bancária entre países e ao controle fiscal.

Estas questões conferem a REMAR um caráter híbrido, na medida em que ao escolher não ser ONG esses arranjos tornam frágeis as dinâmicas de suas atividades ao tempo em que

desafiam a atuação da REMAR no seu importante papel de atuar como e em rede, pois ao chamar para si a responsabilidade inscrita na sua missão institucional (articular a rede de proteção integral às crianças e adolescentes na Paraíba) ainda assim pode se dizer de um trabalho exitoso, sobretudo, quando se conhece a realidade do campo em que ela atua e as condições de seu funcionamento.

4.3 A ATUAÇÃO DA REMAR NO DESENVOLVIDO DA REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PARAÍBA – QUEM É DONO DESTA REDE?

Um dos principais aspectos metodológicos interessantes na evolução do trabalho da REMAR é o fato de que ela se firmou como rede e passou a ser impulsionadora da formação de outras redes locais no Estado. O depoimento de um ator que participa da Comissão Gestora da rede, sobre a REMAR, a definiu com “coração que bombeia a rede”. Ela tem atuação local e poder de alcance que irradia para ao nível estadual, ao mesmo tempo em que se articula em rede, ela mobiliza outras redes de vários Municípios (a exemplo de Lucena, Santa Rita, Cabedelo e João Pessoa).

Como foi dito no início do capítulo, a constatação da existência da REMAR veio de uma primeira inserção no campo, cujo ator, no caso o Ministério Público, através da Promotoria da Infância e Juventude afirmou na ocasião, não somente a não existência de trabalho em rede na Paraíba, como disse que esta rede estaria sendo criada desde 2010 quando houve um primeiro seminário pela Promotoria. Após examinar todo o histórico do trabalho desenvolvido pela REMAR desde a sua formação em 2003 até a avaliação de suas atividades em 2011 ficou claro que este não reconhecimento estava atrelado a uma questão de disputa sobre quem seria o dono da rede.

Uma questão que ilustra essa disputa veio à tona quando na coleta de dados da REMAR ficou comprovada (pelas fotos, banners e documentos) a participação da Promotoria da Infância e Juventude no desenvolvimento dos trabalhos da Rede. Especialmente no ano de 2006, quando em conjunto com outras articulações, a REMAR estava a frente de um grupo de discussão para a formação das Redes de Proteção Integral às Crianças e Adolescentes na Paraíba. REMAR e Promotoria, naquele momento, atuavam inclusive como parceiros. Outro momento em que este conflito veio à tona foi na ocasião do encontro de avaliação da REMAR

que ocorreu em dezembro de 2011, quando no eixo da “Articulação das Redes de Proteção” um dos membros da Comissão Gestora abordou a dificuldade em organizar a rede de João Pessoa, destacando que tem avanços em redes de outros municípios, mas em João Pessoa “o Ministério Público e o Judiciário sumiram e o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente se fragilizou”.

Pressupõe-se, frequentemente, que, numa organização em rede há uma distribuição do poder, os centros de poder se democratizam, ou, como há muitos centros (nós/ elos), o poder se redistribui. Isso é parcialmente verdadeiro, porém, mesmo em uma rede há elos mais fortes (lideranças, mediadores, agentes estratégicos, organizações de referência, etc.), que detêm maior poder de influência, de direcionamento nas ações, do que outros elos de conexão da rede. (Scherer-Warren, 2006: 121, 122).

Apesar de o senso-comum afirmar sempre que as redes não têm “donos”, elas não escapam a processos de disputa – neste sentido, as redes também possuem espaços de conflitos, sobretudo, conflitos políticos, porque rede enquanto espaço de compartilhamento de poder é um espaço aberto a alianças e acordos e desacordos entre os atores, num processo que é dinâmico, uma vez que um tanto as posições que os atores ocupam na rede podem variar, quanto à qualidade dos laços entre eles. Não significa que este compartilhamento se dê de forma equitativa e nem equânime nas tomadas de decisões/ posicionamentos.

Neste caso, o Ministério Público inicialmente ocupava o espaço de ser mais um integrante na formação desta Rede de Proteção Integral, que desde o início teve na atuação da REMAR um importante impulsionador das ações em rede no Estado. As relações se fragmentaram de tal forma, que quando se deu a entrada no campo em 2011, o Ministério Público reivindicava a criação desta Rede de Proteção Integral para si.

O que constrange a ação meramente individual na dinâmica da rede é a capacidade de os atores inseridos se reposicionarem (re)aglutinando forças coletivas. Neste caso, a forma como a REMAR tem conduzido sua história enquanto ator-político rede e enquanto um coletivo de redes se aproxima da ideia de Prates (2007) ao definir que as redes sociais têm haver com um estoque de credibilidade e confiança entre as pessoas que se dá pelo envolvimento em grupos ou comunidades com sistemas específicos de solidariedade. Além do mais, segundo este mesmo autor, esse estoque de credibilidade e confiança se dá por uma relação proporcional em que quanto maior for a mobilização deste estoque para criação da ação coletiva maior será a probabilidade de seu aumento entre os membros da rede.

Com esses episódios ficou claro que a além da REMAR ter o reconhecimento dos atores que operam na área da infância e juventude no Estado, uma vez que segue se articulando e fortalecendo sua rede, sua capacidade de mobilização em torno da construção de ações coletivas ao longo destes nove anos de sua existência demonstra que o acúmulo do seu estoque de confiança e credibilidade entre os membros da rede são consolidados. E ainda, este episódio mostra que o não reconhecimento da existência da formação já iniciada pelo trabalho da REMAR de uma articulação da rede de proteção integral partia de uma disputa contraditória pela “propriedade” de algo que por natureza não se dá nem se reivindica, apenas se constrói – uma rede.

Considerações Finais

SOBRE ATUAR EM REDE – NOVO PARADIGMA OU UMA TERMINOLOGIA PARA ANTIGAS PRÁTICAS?

Sobre a atuação em rede como novo paradigma, a questão central que norteou esta pesquisa foi: o fetiche da participação de ontem é o fetiche de atuar em rede de hoje? Esta pergunta se refere a uma observação inicial de que para além da passagem de boa parte dos movimentos sociais para ONGs, significando um processo de institucionalização e profissionalização dos movimentos, existe na atualidade, uma espécie de “segunda onda”, que tem levado cada vez mais as ONGs brasileiras a buscarem a denominação de rede e/ou a metodologia de trabalhar em rede.

Neste sentido, esta questão central exigia a compreensão de eventos que dizem respeito a própria história de luta dos movimentos sociais no Brasil e de todo o processo de reformulação pelo qual passaram as políticas sociais brasileiras, sobretudo no que se refere a novas formas da sociedade civil organizada de pactuar com Estado como forma de buscar compreender sob que condições foram estabelecidas essa ideia mais recente de rede ator-político da sociedade civil organizada e de rede como metodologia para execução de políticas públicas para as crianças e adolescentes.

Sendo assim, foi abordado ao longo do trabalho o modo como a abertura democrática, sobretudo, a CF de 88, influenciou na composição deste Sistema de Proteção Integral e numa nova leitura da categoria crianças e adolescentes no Brasil. Tudo isso demonstrou como o desenho das políticas para infância e juventude observadas hoje, não foram fruto de mera causalidade. A noção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, merecedores de atenção especial e integral que foi incorporada pelos instrumentos jurídicos e normativos (ECA, LOAS), e foi principalmente instituída nas políticas sociais brasileiras ao adquirir contornos de políticas articuladas, tanto pela intersetorialidade no Estado quanto pela nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade civil organizada, estes aspectos ao se combinarem produziram uma lógica de atuação em rede que trouxe diversas implicações que merecem à atenção.

Neste sentido, o questionamento que se coloca neste momento refere-se a seguinte questão: estaria o imperativo da participação que foi conferido às organizações, grupos e movimentos nas décadas pós abertura democrática, ressurgindo hoje através da estratégia de atuar em rede?. Esta provocação tem se revelado pertinente na medida em que a ideia de rede, em muitos casos, tem servido como uma etiqueta nova por cima das velhas práticas, como uma espécie de “novo rótulo político” que busca extrapolar a visão estigmatizada pela qual têm passado as ONGs e os movimentos sociais como um todo no Brasil. Especialmente pelo fato de que:

[...] o debate sobre as ONGs divide a sociedade mesmo entre aqueles de um mesmo campo profissional, da mesma posição política ou da mesma situação de classes. Uma das dificuldades em compreender a natureza e o papel das ONGs está no fato de que, sob uma mesma nomenclatura, podemos encontrar uma infinidade de entidades com histórias, tamanhos, missões, modelos organizacionais e mecanismos de sustentabilidade completamente diferentes uns dos outros. Por se definirem como não-Estado e por suas características de organização sem fins lucrativos – sendo um não-mercado, portanto -, cabem aí gatos e sapatos. (Haddad *apud* Gohn, 2005: 94 e 95)

Neste sentido, a mesma confusão de conceitos de que reclamam os sociólogos da teoria de redes pode ser expressa para os operadores da sociedade civil que têm se utilizado do termo rede como alternativa à denominação ONG. Esta desconfiança quase que generalizada com as ONGs e movimentos sociais brasileiros é fruto, por um lado, da criminalização pela qual passaram os movimentos sociais, principalmente através da estigmatização do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (especialmente na mídia), e por outro lado tem a ver com as crescentes denúncias dos esquemas de corrupção e desvio de verba ligada a ONGs.

Como foi discutido ao longo do trabalho, a participação, especialmente das ONGs na esfera pública se deu através de uma “confluência perversa”, cujo custo para a sociedade civil tem se demonstrado irreversível. Não se visualiza a médio ou longo prazo que a sociedade civil esteja próxima de retomar aquela bandeira da autonomia, de forma que sua atuação seja sinônimo exclusivo de luta social. Talvez por esta mesma razão este estudo tenha começado como uma proposta de análise de rede que trazia muitas indagações e desconfianças.

No entanto, ao estudar estes fenômenos atuais de participação, na execução de políticas públicas que têm sido evocados na forma de articulação em rede, através de um estudo de caso, uma questão se apresentou de modo muito particular, isto é, a constatação de que as redes surgem não somente como estratégia de ação, mas como ator político. No caso

desta pesquisa, a REMAR, serviu como um caso emblemático porque apresentou uma configuração que alcança estes dois níveis, fato que nos leva a duas questões fundamentais:

- a) Como um estudo de caso, as proposições esboçados até o momento sobre a atuação da REMAR nos dizem da complexificação dos temas abordados no trabalho levando em conta o desenvolvimento de um rede, o que não possibilita aferir generalizações sobre todo trabalho desenvolvido em rede ou sobre todo ator que se identifique como rede.
- b) É evidente a necessidade de aprofundar sobre esta questão da representação no que se refere às redes mistas (com representação governamental e não governamental) uma vez que, as naturezas distintas da identidade política de ser governo ou ser sociedade civil quando representadas por um mesmo ator numa rede gera um ambiguidade de papéis que diz da própria legitimidade do lugar deste ator – quem de fato ele representa? Governo ou sociedade civil? Qual é a saída para esta questão nas redes mistas?

Por fim, foi interessante notar que a REMAR atua, sobretudo, na contramão da maior parte da sociedade civil, que em busca de sustentabilidade financeira, tem sobrepujado suas identidades políticas. Neste sentido, a estratégia de atuar através de redes sociais, especialmente pelo viés da rede como ator-político, na execução das políticas públicas também pode ser vislumbrada como uma estratégia de retomar aquela velha proposta da formação de uma consciência crítica sob a qual se fundaram diversos movimentos sociais, que mais tarde se transformaram em ONGs, e assim, revisitarem sua forma de se relacionar com o Estado numa perspectiva de que a aproximação não signifique substituição como tem sido bastante observado.

Referências Bibliográficas

ARIÈS, Philipe. História Social da Criança e da Família. Ed. Zahar, 1981.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, 2004.

BRASIL, República Federativa do. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Recife: CEDCA, 2001.

AMARAL, Aécio; BURITY, Joanildo (Org.) **Inclusão social**: identidade e diferença. Perspectivas pós-estruturalistas de análise social. São Paulo: Annablume, 2006.

CARDOSO Jr, José Celso. JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal, *in*: **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 18, 1996.

CARVALHO, M. R. O. Redes sociais; convergências e paradoxos na ação estratégica. In: Encontro Nacional Da Associação Nacional Dos Programas De Pós-Graduação Em Administração, 26, 2002, Bahia, Anais Eletrônicos, Bahia, 2002b.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura. *In: A Sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. v. 1.

CHRISS, James. **Blackwell Encyclopedia of Sociology**. Malden, MA. 2007. Blackwell Publishing Ltd.

COSTA, Nilson do Rosário. Política social e ajuste macroeconômico. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo>. Acessado em 23 fev. 2012.

CRUZ, Lílian Rodrigues da. GUARESCHI, Neuza (orgs). A Constituição da Assistência Social como Política Pública: interrogações à psicologia, *in*: **Políticas Públicas e Assistência Social: diálogos com as práticas psicológicas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil, *in*: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto J. PANFICHI, Aldo (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In: Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004a, pp. 95-110.

DAGNINO, Evelina. Conluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Alejandro Grimson. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2004b.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003.

DRAIBE, Sônia M. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. NEPP/Unicamp, caderno nº 65, 2005.

EISENBERG, Anne F. HOUSER, Jeffrey. **Blackwell Encyclopedia of Sociology**. Malden, MA. 2007. Blackwell Publishing Ltd.

EMIRBAYER, Mustafa. “Manifesto for a Relational Sociology”. **The American Journal of Sociology**, Vol. 103, No. 2, 1997, pp. 281-317.

FARIA, C.A.P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: **RBCS**, v.18, n.51, p.21-29, fev 2003.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, dez. 1997.

FONTES, B., MARTINS, P. H. (org.). **Redes, Práticas Associativas e Gestão Pública**. Recife: Editora da UFPE, 2006.

FONTES, Breno Augusto Souto Maior; EICHNER, Klaus. Sobre a estruturação de redes sociais em associações voluntárias: estudo empírico de organizações não-governamentais da cidade do Recife. **Soc. estado.**, Brasília, v. 16, n. 1-2, dez. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922001000100009&lng=pt&nrm=iso>.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>>

GRANOVETTER, Mark. **La fuerza de los vínculos débiles**. 1974. Disponível em: <<http://www.ucm.es/info/pecar/Articulos/GRANOVETTER2.pdf>>.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saude soc.**, São Paulo, v. 13, n. 2, ago. 2004.

GOHN, Maria da Glória. **O Protagonismo da Sociedade Civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GOHN, Maria da Glória. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. **Cad. CRH**[online]. 2008, vol.21, n.54.

GULATI, Ranjay; GARGIULO, Martin. "Where Do Interorganizational Networks Come From?" **The American Journal of Sociology**, Vol. 104, No. 5, 1999, pp. 1439-1438

GUTIERREZ, Pedro Martín; VILLASANTE, Tomás R.. Redes y conjuntos de acción: para aplicaciones estratégicas en los tiempos de la complejidad social. **REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales**. Vol.11,2, Dezembro 2006. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es>

HERRERO LÓPEZ, Reyes. "La terminología del análisis de redes. Problemas de definición y de traducción". **Revista Política y Sociedad**, Nº 33, 2000, Universidad Complutense de Madrid.

JACCOUD, Luciana. Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão, *in*: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009.

JACCOUD, L.; HADJAB, P. D.; CHAIBUB, J. R. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: RIBEIRO, J. A. (Ed.). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, 2008. Edição especial: Vinte Anos da Constituição Federal. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saude soc.**[online]. 2004, vol.13, n.1.

KLIJN, E. H. **Redes de políticas públicas: una visión general**. 1998. Disponível em: http://www.unap.cl/p4_unap/docs/curso_sociologia/RedPolPub_Klijn.pdf.

LANDIM, Leilah. A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão impossível. Tese – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1993.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2009, vol.14, n.3, pp. 721-730. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>

MANGIA, Elisabete Ferreira; MURAMOTO, Melissa Tieko. O estudo de redes sociais: apontamentos teóricos e contribuições para o campo da saúde. **Rev. Ter. Ocup. Univ. São Paulo**, São Paulo, v. 16, n. 1, abr. 2005. Disponível em <http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-91042005000100005&lng=pt&nrm=iso>.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Rev. bra.Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, Nº 41, out, 1999.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 21, n. 60, fev. 2006.

MARQUES, Eduardo. Os mecanismos relacionais. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 22, n. 64, jun. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>>.

MARTELETO, Regina Maria. Análise de redes sociais - aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 30, n. 1, abr. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01009652001000100009&lng=pt&nrm=iso>.

MEDEIROS, Rogério. Crítica e resignação nas atuais relações entre o Estado e as ONG's no Brasil. In: DAGNINO, E. TATAGIBA, L. (orgs) **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

MOLINA, J. L. El estudio de las redes personales: contribuciones, métodos y perspectivas. **Empiria**, v. 10, p. 71-106, Julho-Dezembro, 2005. Disponível em: <http://seneca.uab.es/antropologia/jlm/>.

MOLINA, J. L.; AGUILAR, C. Redes sociales y antropología: un estudio de caso (discursos étnicos y redes personales entre jóvenes de Sarajevo). In: LARREA, C.; ESTRADA, F. **Antropología en un mundo en transformación**. Barcelona: Editorial Icària, 2004. Disponível em: <http://seneca.uab.es/antropologia/jlm/>

PASSETTI, E. **Crianças carentes e Políticas Públicas**, 1999. In: CRUZ, Lílían Rodrigues da. GUARESCHI, Neuza (orgs). **Políticas Públicas e Assistência Social: diálogos com as práticas psicológicas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

PEREIRA, LarissaDahmer. **Políticas públicas de assistência social brasileira: avanços, limites e desafios**. Parte integrante do site www.cpihts.com. [2009]. Disponível em: <http://www.cpihts.com/PDF02/Larissa%20Dahmer%20Pereira.pdf>. Acessado em 09dez. 2011.

PEREIRA, Larissa Dahmer. **A proteção social como “necessidade mínima”, o avanço dos preceitos (neo) liberais e a desconstrução da Seguridade Social brasileira na década de 1990**. In Cadernos Especiais nº 34 – edição de 05 de junho a 03 de julho de 2006. Disponível em <http://www.assistentesocial.com.br>. Acesso em fevereiro de 2012.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As políticas públicas locais e os processos de “hibridação” no Brasil e na América Latina, in: **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

PRATES, A. A. P., CARVALHAES, A. O.; SILVA, B. F. A. Capital social e redes sociais: conceitos redundantes ou complementares? In: AGUIAR, N. (Org.). **Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, jun. 2004.

Portugal, Sílvia, Quanto vale o capital social? O papel das redes informais na provisão de recursos, in: Breno Fontes; Paulo Henrique Martins (org.), **Redes, Práticas Associativas e Gestão Pública**. Recife: Editora da UFPE, 51-74, 2006.

PORTUGAL, S (2007). **Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica**. Coimbra, oficina do CES, nº271, mar. Disponível em:<<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/271/271.pdf>. Acessado em 08/03/2012.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da Construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000.

RITZER, George (Ed.) **Blackwell Encyclopedia of Sociology**. Malden, MA. 2007. Blackwell Publishing Ltd. Entries “Network Analysis”; “Social Network Theory”; “Social Network Analysis”.

RIZZINI, Irene (Org.). **Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Petrobrás BR: Ministério da Cultura: USU. Ed. Universitária: Anais, 1997.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988

SANTOS, Boaventura. AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático, *In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura. **A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Pulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Hermílio. Grupos de interesse e rede de políticas públicas. **Civitas**, Rio Grande do Sul, ano 2, n 1, 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Soc. estado.**, Brasília, v. 21, n. 1, abr. 2006.

SCHERER-WARREN, Ilse. Inclusão social e cidadania: a perspectiva das organizações, redes e movimentos. In: A Amaral e J. Burity (orgs.). **Inclusão social, identidade e diferença**. São Paulo: Annablume, 2006b.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória? **Cad.CRH**[online].2008, vol.21, n.54.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes e sociedade civil global. In: HADDAD, S. (Org.). **ONGs e universidades: desafios para a cooperação na América Latina**. São Paulo: Abong; Petrópolis, 2002. p. 63-92.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes sociais e de movimentos. In: Luiz Antonio Ferraro Júnior. (Org.). **Encontros e caminhos: formação de educadoras (es) ambientais e coletivos educadoras**. Brasília: MMA, 2007, v. 02, p. 323-332.

SCOTT, John. **Social Network Analysis: A Handbook**. Sage Publications, 2000.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas, *in: Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, Venceslau Alves de. Direitos no Brasil: necessidade de um choque de cidadania. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2006, n.27, pp. 211-214.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: concepções fundantes, *in: Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Identidades em construção: as Organizações Não-Governamentais no processo brasileiro de democratização**. São Paulo: Annablume, 2003.

UVALLE Berrones, Ricardo. Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública. **Convergencia**. Revista de Ciencias Sociales, Mexico, Año 7, n 21, pp. 255-287.

_____. Gestión de redes institucionales. **Convergencia**. Revista de Ciencias Sociales [en línea] 2009, 16 [fecha de consulta: 5 de diciembre de 2011] Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10512244003>.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, jun. 2009.

WELLMAN, Barry. **Blackwell Encyclopedia of Sociology**. Malden, MA. 2007. Blackwell Publishing Ltd.

WELLMAN, B. El Analisis Estructural: del Metodo y la Metafora a la Teoria y la Sustancia, **Política y Sociedad**, n. 33: 11-40, 2000.

ANEXO I

36

*Projeto Remar***ANEXO II**

Instituições que participaram da I Oficina de Estudos: Atenção Integral à Criança e ao Adolescente de João Pessoa em 15 de agosto de 2003 e que estão ligadas à formação da rede de atendimento integral do Projeto REMAR.

1. Secretaria de Educação e Cultura do Município
2. DIENF (Divisão de Ensino Fundamental) da SEDEC
3. DEFISE (Divisão de Educação Física e Saúde do Escolar) da SEDEC
4. Secretaria de Educação do Estado
5. Escola Municipal de Ens.Fund.Ruy Carneiro/Bairro Mandacaru
6. Escola Mun. Ens.Fun.Leônidas Santiago/Bairro Cristo Rangel
7. Escola Mun.Ens.Fund.Dumerval T. Mendes/Bairro Cristo Rangel
8. Escola Mun. Ens.Fun.Darcy Ribeiro/Bairro Funcionários II
9. Escola Mun.Ens.Fund.Seráfico da Nóbrega/Bairro Tambaú
10. Escola Mun.Ens.Fund. Santos Dumont/Bairro Varadouro
11. Escola Mun.Ens.Fund. José de Barros Moreira/Bairro dos Novais
12. Conselho Municipal de Educação
13. CECAPRO(Centro de Capacitação de Professores)
14. UFPB (Universidade Federal da Paraíba)

15. UFPB/PAIAD (Programa de Atendimento Integral ao Alcoolista e outros dependentes químicos)
16. UFPB/SEAMPO (Setor de Estudos e Assessoria aos Movimentos Populares)
17. CEBRID (Centro Brasileiro de Informações sobre drogas psicotrópicas)
18. Secretaria de Saúde do Estado
19. Secretaria de Saúde do Município
20. Distritos Sanitários: I,II,III,IV e V
21. BEMFAM (Fundação para a Bem estar social)
22. CAPS (Centro de Apoio Psicossocial)
23. Secretaria do Trabalho e Promoção Social
24. FAC (Fundação de Apoio Comunitário)
25. Ong Fundação Dom Hélder Câmara/Bayeux
26. Ong Casa do Pequeno Davi
27. Comunidade Católica Nossa Senhora Menina
28. Movimento Nacional do Meninos e Meninas de Rua
29. Ong ED Todos-Educação para Todos
30. JOCUM (Jovens com uma missão)
31. Paróquia Santo Antônio
32. Paróquia São Pedro Gonçalves
33. Paróquia S.A.M.Lisboa
34. CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente)
35. Conselho Tutelar Região Sul
36. Conselho Tutelar Região Norte
37. Conselho Tutelar Região Mangabeira
38. Assessoria Técnica da Prefeitura Municipal
39. CETA (Centro Terapêutico do Adolescente)

- 40. Polícia Federal
- 41. Polícia Militar Estadual (PROERD)
- 42. Ministério Público
- 43. Rádio 107 FM Cristã
- 44. Rádio 104 FM de Cruz das Armas

ANEXO II

A estrutura da Rede

A REMAR conta com a participação de mais de 40 instituições das áreas de educação, cultura, ação social, saúde e exigibilidade de direitos. A atuação conjunta dessas organizações e o próprio trabalho de articulação são realizados de forma compartilhada com uma Comissão Gestora, formada por 15 entidades do poder público e da sociedade civil organizada.

Os eixos de atuação da REMAR são a mobilização e articulação política; protagonismo infanto-juvenil; convivência familiar e comunitária; formação; monitoramento e avaliação; comunicação e produção de conhecimentos.

Seguindo a lógica desses eixos a REMAR tem atualmente a seguinte estrutura: Comissão Gestora, Equipe Operativa, Comissão de Protagonistas Infanto-Juvenil e cinco Grupos de Trabalho, a saber: integração de políticas públicas; monitoramento; economia solidária; abrigos; e famílias acolhedoras.

